

### Antreiber der Abrüstung oder Spielball der Mächte? Zur Rolle internationaler Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung

Frank, Katja

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Frank, K. (1998). *Antreiber der Abrüstung oder Spielball der Mächte? Zur Rolle internationaler Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung*. (HSFK-Report, 9/1998). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75477-1>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



BIBLIOTHEK  
DER HESSISCHEN STIFTUNG  
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

# HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKT- FORSCHUNG

Katja Frank

**Antreiber der Abrüstung  
oder Spielbälle der Mächte?**

**Zur Rolle Internationaler Organisationen  
in Rüstungskontrolle, Abrüstung und  
Nichtverbreitung**

HSFK-Report 9/1998

# HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKT- FORSCHUNG

Katja Frank

**Antreiber der Abrüstung  
oder Spielbälle der Mächte?**

**Zur Rolle Internationaler Organisationen  
in Rüstungskontrolle, Abrüstung und  
Nichtverbreitung**

HSFK-Report 9/1998

Dezember 1998



# HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKT- FORSCHUNG

Katja Frank

**Antreiber der Abrüstung  
oder Spielbälle der Mächte?**

**Zur Rolle Internationaler Organisationen  
in Rüstungskontrolle, Abrüstung und  
Nichtverbreitung**

HSFK-Report 9/1998

Dezember 1998

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autorin:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (069) 95 91 04-0

Telefax (069) 55 84 81

e-mail: [info@hsfk.de](mailto:info@hsfk.de)

Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN 3-933293-11-1

DM 12,00

## **Danksagung**

Dieser Report ist ein Teilergebnis des HSFK-Projektes "Ein realistischer Weg zu vollständiger nuklearer Abrüstung", das von der Volkswagenstiftung gefördert wird. Das Nichtverbreitungsprojekt wird außerdem unterstützt von der W. Alton Jones Foundation und the Merck Foundation. Genutzt wurden auch Titel der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Spezielsammlung "Außenpolitik der USA". Allen Förderern sei Dank für die Unterstützung.

Für ihre kritischen Kommentare und wertvollen Informationen möchte ich außerdem Alexander Kelle, Harald Müller, Berthold Meyer, Annette Schaper und Simone Wisotzki danken. Sie haben einen wichtigen Beitrag zum Gelingen dieses Reports geleistet.



## Zusammenfassung

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sind die Chancen für den Abschluß weitreichender Rüstungskontrollabkommen merklich gestiegen. Internationale Organisationen spielen eine immer wichtigere Rolle bei der Verifikation solcher Abkommen. Ihre Aufgabe ist die frühzeitige Entdeckung von Vertragsverletzungen. Damit schaffen sie das notwendige Sicherheitsgefühl, das für viele Staaten Voraussetzung für den Verzicht auf bestimmte Waffensysteme ist.

Verifikationsorganisationen sind, so zumindest die Intention, streng funktional ausgerichtet. Aus diesem Grund scheint eine Politisierung weit weniger wahrscheinlich als in anderen Internationalen Organisationen. Sie sind jedoch nicht immun gegenüber Vorwürfen, sie seien Spielball mächtiger Staaten und dienen diesen als Instrumente zur Durchsetzung ihrer Interessen. Sie sind offensichtlich kein Hort konfliktfreier, strikt problemorientierter Interessenverfolgung einer Gemeinschaft Gleichgesinnter. Es herrscht zuweilen nicht einmal formelle Gleichberechtigung zwischen ihren Mitgliedern. So enthält der Nichtverbreitungsvertrag ganz explizit die Unterscheidung von Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten und weist ersteren damit einen privilegierten Status zu, da sie, im Gegensatz zu allen anderen Vertragsstaaten, Kernwaffen legal besitzen dürfen und gleichzeitig von den im Vertrag festgeschriebenen Verifikationsmaßnahmen ausgenommen sind. Die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO), die die Einhaltung des Vertrags kontrolliert, muß demgemäß keine Inspektionen in Kernwaffenstaaten durchführen;<sup>1</sup> letztere nehmen aber einflußreiche Positionen in der Organisation ein. Selbst wenn die Mitglieder einer Organisation formell mit gleichen Rechten und Pflichten versehen sind, schaffen es einflußreiche Staaten immer wieder, so zumindest der Eindruck, ihre Interessen auch gegen den Willen einer Mehrheit der anderen Mitglieder durchzusetzen.

Dieser Report stellt die Frage, ob Internationale Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung tatsächlich nur "Spielball der Mächte" sind oder ob sie vielleicht einen eigenen, von den mächtigen Staaten unabhängigen Beitrag zur Entwicklung und Umsetzung von Rüstungskontrollvereinbarungen leisten können.

Sehr schnell zeigt sich allerdings, daß die Dichotomie „Spielball der Mächte“ oder „Antreiber der Abrüstung“ eine unzulässige Vereinfachung ist. Die Struktur Internationaler Organisationen, die in ihnen agierenden Akteure und ihr Verhältnis zueinander sind viel komplexer, als diese vereinfachende Darstellung vermuten läßt. Man kann mindestens vier verschiedene Rollen ausmachen, die Internationalen Organisationen zugewiesen werden können:

- Instrument mächtiger Staaten

Internationale Organisationen sind nach diesem Rollenverständnis wenig mehr als eine Reflexion der Machtverteilung im internationalen System. Sie werden von den mächtigen Staaten des Systems geschaffen und geprägt. Die Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen scheint aus dieser Perspektive immer nur Mittel zum

---

1 Alle Kernwaffenstaaten lassen lediglich auf freiwilliger Basis und in sehr beschränktem Umfang Inspektionen durchführen.



Zweck des Machterhalts zu sein. Faktisch Ungleichheiten, die auf der Verfügung über unterschiedliche militärische, finanzielle, wirtschaftliche oder technologische Ressourcen beruhen, erlauben es einigen Staaten, ihre Interessen auch gegen den Willen anderer Akteure durchzusetzen.

- Funktionsträger der Umsetzung von Vertragsbestimmungen

Aus dieser Perspektive sind Internationale Organisationen ein Mittel zur Lösung von Interdependenzproblemen, also Problemen, die aufgrund der zunehmenden Verflechtung von Staaten im Wirtschafts-, Umwelt-, oder Finanzbereich entstehen. Staaten nutzen die Organisationen hier zwar auch als Instrument zur Durchsetzung nationaler Interessen, es geht aber nicht primär um den Ausbau der eigenen Machtstellung, sondern die Bearbeitung gemeinsamer Probleme. Grundannahme ist hier, daß durch die Tätigkeit der Organisation alle Mitglieder profitieren, wenn auch nicht notwendigerweise immer in gleichem Maße. Die Verteilung von Lasten und Pflichten erfolgt nach festgelegten Regeln. Die ausführenden Organe der Organisation, meist technische Sekretariate, sind idealerweise unabhängig von nationalen Weisungen und richten ihre Tätigkeit an Funktionalitäts- und Effizienzkriterien aus.

- Eigenständiger Akteur

Internationale Organisationen können auch als eigenständige Akteure betrachtet werden. In dieser Rolle haben sie einen gewissen Grad an Autonomie gegenüber den Mitgliedstaaten erreicht. Sie schaffen es, die Organisationsziele in ihrem Sinne voranzutreiben, selbst wenn die Mitglieder zeitweise nicht hundertprozentig mit ihrer Vorgehensweise einverstanden sind. Dies schaffen die Organisationen überwiegend dann, wenn das Sekretariat sich eine einflußreiche Position in der Organisation verschaffen kann.

- Kommunikationsforum

Nach diesem Verständnis bieten Internationale Organisationen einen Rahmen, innerhalb dessen Staaten kommunizieren können. Durch häufige und regelmäßige Kommunikation, den Austausch von Meinungen und Positionen, verringert sich bei den Mitgliedstaaten die Unsicherheit über die Handlungsmotive der anderen Akteure. Kooperation wird dadurch erleichtert. Im besten Fall kommt es nicht nur zu einem Austausch von Meinungen und Positionen, sondern zu einem Ausgleich bzw. einer Angleichung unterschiedlicher Interessen. Internationale Organisationen können demnach Auslöser von Präferenzänderungen sein. Es können sich neue Normen entwickeln und die Wahrnehmung der eigenen Interessen der Mitgliedstaaten kann sich ändern.

Wie verhalten sich aber diese Rollenbilder zur Frage nach dem Beitrag, den Internationale Organisationen im Politikfeld Rüstungskontrolle leisten können? Als Instrument einflußreicher Staaten haben Internationale Organisationen denkbar geringe eigenständige Handlungsmöglichkeiten. Abrüstung / Rüstungskontrolle funktioniert nur, wenn sie von mächtigen Staaten vorangetrieben wird. Haben sie dagegen die Qualität eines autonomen Akteurs, können sie als „Antreiber der Abrüstung“ fungieren, und zwar auch dann, wenn es den Interessen mächtiger Staaten entgegensteht. Als Funktionsträger der Umsetzung von



### III

Rüstungskontrollverträgen können die Organisationen einen anderen Beitrag zur Weiterentwicklung von Rüstungskontrolle leisten. Sie schaffen durch ihre an Funktionalität und Effektivität ausgerichtete Tätigkeit eine Voraussetzung für den Abschluß eines Abkommens. Vertreter der Forumsrolle prognostizieren eine Reduzierung von Unsicherheit und möglicherweise eine Angleichung von Präferenzen. Auch damit wird stärkere Kooperation im Rüstungskontrollbereich möglich.

Die Untersuchung von drei Organisationen - der IAEO, der Sonderkommission der Vereinten Nationen im Irak (UNSCOM) und der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW) zeigt, daß die Rollenbilder in der Regel nicht als Idealtypen auftreten. Was heißt das aber für die Frage nach der Rolle der Organisationen in Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung? In alle drei Organisationen haben mächtige Staaten versucht, ihre Interessen mit Hilfe der Organisationen zu verwirklichen. In der überwiegenden Zahl der Fälle waren diese Interessen der Entwicklung des Rüstungskontrollbereichs aber nicht entgegengerichtet. Durch den Einfluß der mächtigen Staaten wurde die Aufgabenerfüllung der Organisationen häufig erleichtert. Sie stellten Ressourcen zur Verfügung und übten Druck auf unwillige Mitglieder aus. Allerdings ist festzustellen, daß dieses positive Engagement in der IAEO und der UNSCOM, also jenen Organisationen, in denen sie mehr Rechte als Pflichten haben, größer ist als in der OVCW, in der Rechte und Pflichten gleichmäßig verteilt sind.

Die Rollen des Funktionsträgers zur Vertragsumsetzung und des eigenständigen Akteurs wirken generell positiv auf Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung. Die erfolgreiche Umsetzung von Verifikationsbestimmungen erhöht den Wert, den ein Abkommen genießt und gibt positive Impulse für den Abschluß neuer Abkommen, die ebenfalls Verifikation benötigen. Eine andere wichtige Funktion dieser beiden Rollen kommt dann zum Tragen, wenn mächtige Staaten auf Blockadekurs gehen. Die Organisationen wirken als Gegengewicht zu Blockadeversuchen - zum einen durch ihre festen Verfahrensregeln, die den Einfluß des mächtigen Staates begrenzen, zum anderen durch aktive Gegenmaßnahmen, die vom Sekretariat oder von Mehrheiten in den Repräsentativorganen ausgehen können.

Auch von der Forumsrolle gehen überwiegend positive Impulse aus. Es hat sich gezeigt, daß die regelmäßigen Kontakte zwischen Staatenvertretern von großer Bedeutung für die Stabilisierung und Weiterentwicklung von Abkommen sind.

Wie auch immer man den Einfluß der einzelnen Rollen bewerten mag, es hat sich gezeigt, daß die Verifikation von Rüstungskontrollabkommen sich ohne Internationale Organisationen erheblich schwieriger gestalten würde. Die Vorteile eines permanenten Kommunikationsforums wären verloren. Der Einfluß mächtiger Staaten wäre noch größer, da er nicht in einem so festen Regelgefüge agieren müßte. Eine Blockade von Rüstungskontrollmaßnahmen wäre wesentlich einfacher.

## **Inhalt**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Einleitung</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2. Verifikationsorganisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung</b>    | <b>3</b>  |
| <b>3. Internationale Organisationen und Internationale Regime</b>                             | <b>5</b>  |
| <b>4. Vier mögliche Rollen von Internationalen Organisationen</b>                             | <b>7</b>  |
| 4.1. Internationale Organisationen als Instrument einflußreicher Staaten                      | 7         |
| 4.2. Internationale Organisationen als Funktionsträger der Umsetzung von Vertragsbestimmungen | 9         |
| 4.3. Internationale Organisationen als eigenständige Akteure                                  | 10        |
| 4.4. Internationale Organisationen als Kommunikationsforen                                    | 11        |
| 4.5. Eine Zwischenbilanz  | 12        |
| <b>5. Verifikationsorganisationen in der Praxis</b>   | <b>14</b> |
| 5.1. Die Internationale Atomenergieorganisation   | 14        |
| 5.1.1. Stützpfeiler des Nichtverbreitungsvertrags?  | 16        |
| 5.1.2. ... oder ein Instrument der Statussicherung für Kernwaffenstaaten?                     | 17        |
| 5.1.3. Möglichkeiten der Emanzipation von ihren Mitgliedsstaaten?                             | 20        |
| 5.1.4. Die IAEO als Kommunikationsforum   | 21        |
| 5.2. UNSCOM   | 24        |
| 5.2.1. Werkzeug der USA?  | 26        |
| 5.2.2. ... oder Funktionsträger zur Umsetzung multilateraler Sicherheitspolitik?              | 28        |
| 5.2.3. Autonomie durch das Fehlen eines politischen Kontrollmechanismus?                      | 29        |
| 5.2.4. UNSCOM als Kommunikationsforum   | 30        |
| 5.3. Die OVCW   | 30        |
| 5.3.1. Die OVCW als Funktionsträger zur Vertragsumsetzung                                     | 32        |
| 5.3.2. Möglichkeiten der Instrumentalisierung durch einflußreiche Staaten                     | 33        |
| 5.3.3. Die OVCW als eigenständiger Akteur   | 36        |
| 5.3.4. Die OVCW als Kommunikationsforum   | 36        |
| <b>6. Antreiber der Abrüstung oder Spielball der Mächte?</b>                                  | <b>39</b> |
| <b>Abkürzungen</b>  | <b>44</b> |



## 1. Einleitung

Im März 1993 erklärte Nordkorea seinen Austritt aus dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag und versetzte damit die internationale Gemeinschaft in Alarmbereitschaft. Sie sah sich plötzlich mit der Gefahr einer mit Nuklearwaffen gerüsteten, unberechenbaren Diktatur konfrontiert. Der Austritt wurde nie rechtskräftig; Nordkorea entschied sich nach zähen Verhandlungen für ein Verbleiben im Vertrag. Für die Zwecke dieses Reports ist etwas anderes von Bedeutung - die Begleitumstände, die zu der Austrittsdrohung geführt haben. Zwischen Mai 1992 und März 1993 mehrten sich die Hinweise, daß Nordkorea ein geheimes Kernwaffenprogramm vorantrieb. Die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO), die mit der Inspektion sämtlicher nordkoreanischer Nuklearanlagen befaßt war, entdeckte Unstimmigkeiten zwischen den Angaben Nordkoreas über seine zivilen Nuklearaktivitäten und den Ergebnissen ihrer Inspektionen. Entscheidende Hinweise kamen damals von den USA, die mit Hilfe von Satelliten verdächtige Gebäude entdeckt hatten, die sie für Bestandteile des geheimen Kernwaffenprogramms hielten. Es waren auch die USA, die beständig auf eine lückenlose Klärung der Diskrepanzen in den nordkoreanischen Deklarationen drängten und im Sicherheitsrat den Beschluß von Sanktionen gegen das Land durchsetzen wollten. Die IAEO verlangte, nicht zuletzt aufgrund der amerikanischen Hinweise, die Durchführung von Sonderinspektionen, einer einschneidenden Maßnahme, die bis dato noch nicht eingesetzt worden war. Der ungewöhnliche Druck von Seiten der IAEO wurde von Nordkorea als Beweis dafür gewertet, daß die Organisation von den USA beherrscht sei. Es beschuldigte die Organisation, ihren neutralen Standpunkt aufgegeben zu haben und sich von den USA zur Spionagetätigkeit mißbrauchen zu lassen.

Szenenwechsel: Im August 1998 kündigte der Irak zum wiederholten Mal die Zusammenarbeit mit der Sonderkommission der Vereinten Nationen im Irak (die United Nations Special Commission on Iraq oder UNSCOM) auf. Auch hier das Argument, die Organisation sei ein Handlanger der USA. Washington benutze die Inspektionen zu Spionagezwecken. Die Inspektorenteams, die sich überwiegend aus Amerikanern und Briten zusammensetzten, machten, so die irakische Anschuldigung, eine unvoreingenommene Durchführung der Inspektionen unmöglich. Zudem verhindere Washington im Sicherheitsrat die Aufhebung der Sanktionen gegen den Irak, obwohl dieser allen Forderungen der Waffenstillstandsresolution nachgekommen sei.

Zwei Organisationen, die im Bereich der Rüstungskontrolle bzw. Nichtverbreitung tätig sind, wird von zwei unterschiedlichen Staaten vorgeworfen, Helfershelfer der USA zu sein. Beide Organisationen weisen die Beschuldigungen weit von sich. Man ist zunächst geneigt, ihnen zu glauben, denn der Irak und Nordkorea sind nicht eben sehr vertrauenswürdige Staaten, im Gegenteil, sie werden von autoritären Regimen geführt, die für ihren Hang zur Gewaltbereitschaft bzw. zur Repression der eigenen Bevölkerung bekannt sind. Der Irak hat zudem nachweislich an mehreren Programmen zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen gearbeitet. Nordkorea plante, sich Kernwaffen zu beschaffen. Lohnt es sich angesichts dessen überhaupt, einen Gedanken daran zu verschwenden, ob die Beschuldigungen vielleicht zu Recht erhoben wurden? Zweifelsohne sind die USA sowohl in der IAEO als auch in der UNSCOM eines der tonangebenden Mitglieder. Der Gedanke, daß internationale Organisationen von einigen mächtigen Staaten dominiert werden ist



nicht neu. So wird die (Miß-)Erfolgsbilanz des Völkerbunds und der Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Abrüstungsbemühungen während des Ost-West-Konflikts überwiegend dem Verhalten der beiden Großmächte zugeschrieben. Das kann zu der Schlußfolgerung verleiten, daß Internationale Organisationen grundsätzlich Mittel zum Machterhalt bestimmter Staaten sind und ihre Arbeit eben nicht vornehmlich auf das Wohl der Gesamtheit ihrer Mitglieder gerichtet ist. Die Möglichkeit der Blockade des Sicherheitsrats durch den Vetogebrauch der ständigen Mitglieder und der Einfluß der USA auf die Kreditvergabe der Weltbank mögen hier als Illustration genügen.

Dieser Report fragt nach der Rolle, die Verifikationsorganisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung spielen. Er identifiziert verschiedene Rollenbilder, die Internationalen Organisationen zugewiesen werden und die darüber entscheiden, welcher Stellenwert den Organisationen in Rüstungskontrollregimen zukommt. Geht man davon aus, sie seien ein Spiegel der internationalen Machtverhältnisse, wären sie wenig mehr als ein Instrument zur Umsetzung nationaler Politikziele einflußreicher Staaten. Abrüstung wäre damit eine Funktion der Interessen einiger weniger Staaten. Denkbar ist aber auch, daß die Organisationen Mittel zur Umsetzung gemeinsamer sicherheitspolitischer Ziele ihrer Mitgliedstaaten sind. Sie wären damit Instrumente zur Lösung kollektiver Probleme, deren unilaterale Bearbeitung nicht oder nur unbefriedigend erfolgen kann. Eine andere Interpretation sieht Internationale Organisationen als eigenständige Akteure, die ihre satzungsmäßigen Ziele weitgehend unabhängig von ihren Mitgliedstaaten verfolgen<sup>1</sup>. Ein viertes Rollenbild beschreibt Internationale Organisationen als Foren des Kommunikationsaustauschs. Danach tragen sie eher auf indirekte Weise zur Stabilisierung von Rüstungskontrollregimen oder gar zur Entstehung neuer Regime bei.

Mißt man Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung einen friedenspolitischen Nutzen bei, so ist es nicht irrelevant, welche Rolle man den in diesem Feld tätigen Organisationen zuweist, denn dies entscheidet mit darüber, welche Chancen man einer gewaltfreieren Welt einräumt.

An drei Organisationen - der IAEO, der UNSCOM und der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW) - soll untersucht werden, ob und in welcher Form diese Rollenbilder in der Praxis aufzufinden sind. Alle drei Organisationen sind mit der Verifikation (d.h. Überprüfung) der Einhaltung von Vertragsverpflichtungen im Rüstungskontroll-, Abrüstungs-, bzw. Nichtverbreitungsbereich befaßt. Die IAEO kontrolliert die Einhaltung der Bestimmungen des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags, der die Weiterverbreitung von Kernwaffen über die fünf offiziellen Kernwaffenstaaten hinaus verhindern soll. Die OVCW verifiziert die Einhaltung des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ). UNSCOM ist eine im Auftrag der Vereinten Nationen tätige Kommission, die mit der

---

<sup>1</sup> Siehe Clive Archer, *International Organizations*, 2. Aufl., New York/London (Routledge), 1992, S. 147-153.



Überprüfung der Bestimmungen mehrerer Sicherheitsratsbeschlüsse zur Entwaffnung des Irak befaßt ist.<sup>2</sup>

## **2. Verifikationsorganisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung**

Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sind wichtige Strategien zur Begrenzung der militärischen Gewaltpotentiale von Staaten und damit auch zur Überwindung oder zumindest Einschränkung der gegenseitigen Bedrohungswahrnehmung. Sie liefern eine Grundlage für das friedliche Zusammenleben von Nationen. Gerade im Bereich der Sicherheitspolitik taten Staaten sich lange Zeit schwer, zu kooperieren oder gar Kompetenzen an eine Internationale Organisation abzutreten. In der Völkerbundsatzung wurde zum ersten mal einer Internationalen Organisation ein Mandat zur Rüstungskontrolle und Abrüstung gegeben, die Organisation blieb in ihren Bemühungen aber erfolglos.<sup>3</sup> Trotz dieses Fehlschlags machten auch die Vereinten Nationen die Rüstungskontrolle zu einem ihrer Schwerpunkte. Die Erfolgsquote ist, vergleicht man die hochgesteckten Ziele und den organisatorischen Aufwand mit den Ergebnissen, allerdings eher bescheiden. Die Bemühungen der späten 40er und frühen 50er Jahre um umfassende und vollständige Abrüstung blieben erfolglos. Vielen Beobachtern drängte sich der Eindruck auf, die Vereinten Nationen seien in Abrüstungs- und Rüstungskontrollfragen wenig mehr als ein Debattierclub. Insbesondere den Supermächten fehle der Wille zu substantiellen Abrüstungsmaßnahmen. Während des Ost-West-Konflikts kamen nur solche Rüstungskontrollverträge zustande, die die amerikanischen und sowjetischen Rüstungsoptionen nicht wirklich einschränkten.<sup>4</sup> Mit dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag erreichten sie sogar, die Ausbreitung von Kernwaffen auf andere Staaten weitgehend zu unterbinden, ohne daß sie selbst auf ihre Nuklearpotentiale verzichten mußten. So entstand der Eindruck, daß die mächtigen Staaten vertragliche Verpflichtungen nur zu ihren eigenen, sie bevorzugenden Bedingungen eingehen.

Andererseits haben die USA und die damalige UdSSR mit dem Ende des Ost-West-Konflikts begonnen, substantiell in ihre Rüstungsbestände einzugreifen. Die Verhandlungen zum INF-Vertrag und zu den START-Verträgen wurden zwar bilateral geführt. Aber auch

---

2 Der Sicherheitsratsbeschluß ist zwar kein Vertrag, er stellt für die UNSCOM aber ähnlich wie der Nichtverbreitungsvertrag für die IAEA und das CWÜ für die OVCW die Rechtsgrundlage ihres Handelns dar.

3 Siehe Harold K. Jacobson, *Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System*, New York (Knopf), 1979, S. 160 sowie James Barrow, *The League of Nations and Disarmament*, in: Richard Dean Burns (Hg.), *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, S. 605-620.

4 Zu nennen sind hier u.a. der Meeresbodenvertrag von 1959, der Partielle Teststopp-Vertrag von 1963, der Weltraumvertrag von 1966 und das Biowaffenübereinkommen von 1972. Eine differenziertere Darstellung findet sich bei Helmut Volger: *Die Vereinten Nationen*, München/Wien (Oldenbourg Verlag) 1994, S. 102-120 sowie Enno Barker, *Rüstungskontrolle in den Vereinten Nationen: Cui bono?*, in: *Vereinte Nationen*, Nr. 5, 1990, S. 183-195.



innerhalb der Vereinten Nationen kamen die Verhandlungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle in Bewegung. Die Genfer Abrüstungskonferenz hat mit dem Chemiewaffenübereinkommen und dem Umfassenden Teststopp zwei Abkommen abschließen können, die umfangreiche Einschränkungen für die Rüstungspolitik aller Vertragsstaaten, also auch der USA und Rußlands, mit sich bringen.

Abseits von den programmatisch-deklaratorischen Aktivitäten der Vereinten Nationen, meist wenig beachtet, gibt es einen Bereich in der Rüstungskontrolle, in dem Internationale Organisationen zunehmend an Bedeutung gewinnen - die Verifikation von Verträgen.

Immer häufiger ist Verifikation, also die Überprüfung der Einhaltung der Vertragsbestimmungen, eine wichtige Voraussetzung für das Zustandekommen von Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nichtverbreitungsvereinbarungen. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts konnten immer mehr militärisch relevante Waffensysteme durch vertragliche Vereinbarungen beschränkt werden.<sup>5</sup> Je höher Staaten die Bedrohung durch den Einsatz der reglementierten Waffensysteme einschätzen, um so wichtiger wird es, daß die Einhaltung der Verbotstatbestände mit hinreichender Sicherheit kontrolliert werden kann. Uneinigkeit über die Art und Weise der Verifikation war eine der Ursachen für das Scheitern der Abrüstungsbemühungen der Vereinten Nationen in den 40er und 50er Jahren.

Verifikation berührt den empfindlichen Bereich nationaler und internationaler Sicherheitsinteressen, denn effektive Verifikation gibt durch die frühzeitige Entdeckung heimlicher Beschaffungsaktivitäten den anderen Vertragsstaaten die Möglichkeit, Gegenmaßnahmen einzuleiten, um ihre eigene Sicherheit zu gewährleisten. Die durch Verifikation geschaffene Transparenz ist gleichzeitig Mittel zur Vertrauensbildung und kann den Weg zu neuen Abrüstungsmaßnahmen ebnen.

Gerade im Rahmen multilateraler Rüstungskontrollabkommen wird die Aufgabe der Verifikation in Zukunft immer häufiger Internationalen Organisationen übertragen werden. Waren es lange Zeit nur die IAEO und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM), die die zivile Kernenergienutzung in der Europäischen Union regelt, so wurde mit dem Inkrafttreten des Chemiewaffenübereinkommens 1997 eine neue Verifikationsorganisation gegründet und auch der abgeschlossene - aber noch nicht in Kraft getretene - Umfassende Teststoppvertrag soll mit einer eigenen Organisation für Verifikationsaufgaben versehen werden. Sobald für das Biowaffenübereinkommen ein Verifikationsprotokoll abgeschlossen ist, wird darin mit großer Sicherheit ebenfalls eine Organisation gegründet, die für die Kontrolle der Vertragseinhaltung zuständig ist.<sup>6</sup>

Verifikationsorganisationen werden in der Öffentlichkeit häufig übersehen, da ihre Arbeit eher technisch-operativ als programmatisch ist. Anders als in der Generalversammlung der

---

5 Als „relevante“ Waffensysteme betrachte ich solche, die im Falle eines gewaltsamen Konflikts als einsetzbar gelten oder denen eine hohe Abschreckungswirkung zugeschrieben wird. Biologische Waffen galten beispielsweise zur Zeit des Abschlusses der Konvention zum Verbot biologischer Waffen als nicht einsetzbar und die Konvention erhielt deshalb keine Verifikationsbestimmungen.

6 Siehe zur möglichen Ausgestaltung einer solchen Organisation Graham Pearson, An Optimum Organization, in: Strengthening the Biological Weapons Convention, Briefing Paper Nr. 5, (Jan.), 1998.



Vereinten Nationen oder der Genfer Abrüstungskonferenz werden in diesen Organisationen nur selten Abrüstungsprogramme entworfen oder Verträge ausgehandelt. Die Tätigkeit der Organisationen besteht aus immer wiederkehrenden Kontrollverfahren und Datenanalysen - wenig spektakulär. Nur in krisenhaften Situationen, wie der Entdeckung des irakischen Kernwaffenprogramms, rücken sie ins Licht der Öffentlichkeit.

### **3. Internationale Organisationen und Internationale Regime**

Alle Internationale Organisationen sind, zunächst unabhängig von der Rolle, die man ihnen zuweist, durch bestimmte Strukturen der Kompetenzverteilung und Aufgabenzuweisung gekennzeichnet. Diese Strukturen geben zuweilen Anlaß zu Mißverständnissen und sollen deshalb an dieser Stelle kurz erläutert werden. Es sind zunächst Staaten, die in den Organen von internationalen Organisationen Entscheidungen fällen. Genaugenommen sind es Vertreter von Regierungen, die als Delegierte in den verschiedenen Organen einer Organisation sitzen und die Interessen ihrer Regierung vertreten. Sie sind in dieser Eigenschaft prinzipiell weisungsgebunden.<sup>7</sup> Die Entscheidungen einer internationalen Organisation werden in einem, wie auch immer gearteten, Aushandlungsprozeß zwischen Staaten gefällt. Dabei kann man davon ausgehen, daß es Staaten unterschiedlich gut gelingt, Einfluß auf die Entscheidungen zu nehmen.

Die zweite wichtige Gruppe von Akteuren besteht aus dem Personal des Sekretariats, sozusagen der Verwaltungsabteilung einer Organisation. Die Mitarbeiter des Sekretariats sind in der Regel unabhängig von Weisungen ihrer Heimatländer. Sie unterliegen in ihrer Tätigkeit nur den Beschlüssen der ihnen übergeordneten Organisationsgremien, wobei diese von den o.g. Vertretern der Mitgliedstaaten gebildet werden. Der Aufgabenbereich eines Sekretariats ist, je nach Organisation sehr unterschiedlich. Er kann sich auf Tätigkeiten, wie das Bereitstellen von Konferenzräumen und das Verfassen von Sitzungsberichten beschränken. Häufig umfaßt er aber auch die Sammlung und Aufbereitung von Informationen, die operative Durchführung der von den Staatenvertretern beschlossenen Programme und deren Evaluierung. Das gilt in ganz besonderem Maße für Verifikationsorganisationen. Das Verhältnis zwischen den Staatenvertretern und dem Sekretariat kann als eines von Auftraggeber und ausführendem Agenten bezeichnet werden. Die Stellung des Auftraggebers (also der Staaten) ist dabei der des Agenten übergeordnet. Sekretariate mit sehr umfassenden operativen Tätigkeitsbereichen haben aber eine stärkere Stellung in dieser Hierarchie als solche mit sehr eingeschränkten Aufgaben, denn sie verfügen in der Regel über entscheidungsrelevante Informationen, die von den Staaten(-vertretern) benötigt werden.

Die an dieser Stelle noch sehr oberflächliche und vereinfachte Darstellung der Akteure ist in der Praxis viel facettenreicher. Sie soll hier zunächst nur dem besseren Verständnis der internen Verhältnisse in Internationalen Organisationen dienen.

---

<sup>7</sup> Wie später zu sehen sein wird, haben sie aber häufig auch einen Ermessensspielraum, den sie in Aushandlungsprozessen nutzen können.



Die IAEA, die UNSCOM und die OVCW sind alle drei Bestandteile von internationalen Regimen. Regime ist die Bezeichnung für eine bestimmte institutionalisierte Form zwischenstaatlicher Kooperation. Es handelt sich dabei um ein Geflecht aus Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren, das in einem bestimmten Politikfeld Standards für das Verhalten von Staaten setzt. Durch die Beachtung dieser Standards wird Erwartungsstabilität bezüglich des Verhaltens anderer Staaten geschaffen.<sup>8</sup> Zwischenstaatliche Kooperation wird so erleichtert. Anders als Internationale Organisationen basieren Regime nicht zwangsläufig auf expliziten Vereinbarungen. Die ihnen zugrundeliegenden Prinzipien sind auch ohne schriftliche Fixierung allgemein anerkannt. Ihre Normen, Regeln und Verfahren beeinflussen das Verhalten von Staaten im gegebenen Politikfeld. Internationale Organisationen spielen häufig eine wichtige Rolle in Regimen. Sie sind Ausdruck ihrer Weiterentwicklung und zunehmenden Institutionalisierung. Zuvor implizite Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren werden schriftlich fixiert und damit gestärkt, weil man sich einfacher auf sie berufen kann. Internationale Organisationen übernehmen häufig bestimmte Aufgaben eines Regimes und tragen so zur Umsetzung der Regimeziele bei.

Als Bestandteile von Regimen sind alle drei Organisationen in eine ganze Reihe von ergänzenden Vereinbarungen und Verhaltensstandards eingebettet. Die IAEA ist Teil des nuklearen Nichtverbreitungsregimes (NV-Regime). Ihre Aufgabe innerhalb des Regimes ist die Verifikation der zentralen Normen des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV), des eigentlichen Stützpfeilers des Regimes. Die IAEA ist zudem nicht nur für die Umsetzung des Nichtverbreitungsvertrags zuständig. Sie hat Kooperationsabkommen mit drei regionalen Organisationen; zwei weitere stehen auf der Warteliste.<sup>9</sup> Das NV-Regime besteht neben der IAEA und dem NVV aus einer ganzen Reihe von weiteren Elementen. Dazu zählen vier vertraglich vereinbarte Kernwaffenfreie Zonen.<sup>10</sup> Innerhalb solcher Zonen haben sich die Regionalstaaten auf den Verzicht auf Kernwaffen geeinigt und verbannen auch die Kernwaffen anderer, außerregionaler Staaten aus diesem Gebiet. Als weiterer wichtiger Bestandteil des NV-Regimes sind nationale und internationale Exportkontrollbestimmung zu nennen. Die beiden wichtigsten internationalen Exportkontrolldokumente sind die Triggerliste des sogenannten Zangger Komitees und die Richtlinien der Nuklearen Lieferländer.

Die OVCW dient ausschließlich der Umsetzung des CWÜ. Sie ist Produkt eines langen Verhandlungsprozesses, indem ihr Verifikationssystem auf die Anforderungen aus dem CWÜ zugeschnitten wurde. Auch das Chemiewaffenregime enthält nationale Export-

---

8 Siehe Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variable*, in: Stephen D. Krasner (Hg.), *International Regimes*, Ithaca/London, (Cornell Univ. Press), 1983, S. 1-22.

9 Die IAEA ist für zwei regionale Organisationen tätig, OPANAL (die Organisation des Tlatelolco Vertrags), ABACC (die Brasilianisch-Argentinische Organisation für die Kontrolle von Nuklearmaterial) und hat die Aufgabe der Verifikation im Rahmen des Rarotongavertrags übernommen. Mit Inkrafttreten der Verträge zur Gründung von Kernwaffenfreien Zonen in Afrika (Pelindaba Vertrag) und in Südostasien (Bangkok Vertrag) übernimmt sie weitere Verifikationsaufgaben. Neben ihrem Verifikationsauftrag hat sie zudem die Aufgabe der Förderung der friedlichen Kernenergienutzung.

10 In Lateinamerika, im Südpazifik, in Afrika, in Südostasien. Der Antarktis-, der Weltraum- und der Meeresbodenvertrag verbieten die Stationierung von Kernwaffen im jeweiligen Vertragsgebiet.



kontrollbestimmungen. Auf internationaler Ebene bemüht sich die Australien-Gruppe seit Mitte der 80er Jahre um eine Angleichung der nationalen Kontrollbemühungen.

UNSCOM ist für die Verifikation eines einzelnen Staates, des Irak, gegründet worden. Sie arbeitet mehreren Regimen zu, die schon vor ihrer Gründung bestanden haben - dem Nuklearen Nichtverbreitungsregime, dem Chemiewaffenregime, dem Biowaffenregime und dem Regime zur Kontrolle Ballistischer Raketen. Die Kompetenzen der vorhandenen Verifikationsorganisationen für die vier Regime sind, soweit überhaupt vorhanden, bei weitem nicht so weitreichend wie die der Kommission. Die Erfahrungen, die UNSCOM im Rahmen ihrer Verifikationstätigkeit gemacht hat, insbesondere der Umgang mit einem unkooperativen Partner wie dem Irak, der versucht seine Waffenprogramme mit allen Mitteln geheim zu halten, sind von großem Wert für die vier Regime.

#### **4. Vier mögliche Rollen von Internationalen Organisationen**

Es gibt unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Bedeutung Internationalen Organisationen innerhalb der internationalen Beziehungen zukommt. Man kann mindestens vier verschiedene Rollen ausmachen, die ihnen zugewiesen werden:

- Instrument mächtiger Staaten
- Funktionsträger der Umsetzung von Vertragsbestimmungen
- eigenständiger Akteur
- Kommunikationsforum

##### **4.1. Internationale Organisationen als Instrument mächtiger Staaten**

Internationale Organisationen sind zunächst dadurch gekennzeichnet, daß sie von Staaten gegründet werden und diese auch einen großen Anteil an den Entscheidungsprozessen in einer Organisation haben. Obwohl die Mitglieder in den meisten Fällen formell gleiches Stimmrecht und gleiche Beteiligungsmöglichkeiten an der Formulierung und Umsetzung der Ziele der Organisation haben, beobachtet man in der Praxis große Unterschiede in der Fähigkeit, eigene Vorstellungen einzubringen und eigene Interessen durchzusetzen. Bestimmten Staaten gelingt es immer wieder, ihren politischen Zielen eine privilegierte Positionen zu verschaffen und gleichzeitig ihnen unliebsame Entscheidungen der Organisation zu verhindern. Sie erreichen das, indem sie entweder bei der Gründung der Organisation Einfluß auf die Zuteilung formeller Rechte nehmen oder auf der informellen Ebene versuchen, andere Mitgliedstaaten auf ihre Seite zu ziehen. In einigen wichtigen Internationalen Organisationen haben sich bestimmte Staaten durch, sie bevorzugende Abstimmungsregeln eine Vormachtstellung geschaffen. Beispiele hierfür sind das Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und das gewichtete Stimmrecht im Internationalen Währungsfond. Außerdem haben mächtige Staaten häufig



einen überproportionalen Einfluß auf die Besetzung der Verwaltungsstäbe. Damit können sie ihre privilegierte Stellung in einer Organisation weiter ausbauen.<sup>11</sup>

Sollten dennoch Beschlüsse gegen den Willen sehr einflußreicher Staaten zustande kommen, ist es ihnen meist möglich, diese zu ignorieren. Nur wenige Internationale Organisationen haben das Recht zum Beschluß verbindlicher Regeln und Normen, und von diesen können die wenigsten Beschlüsse gegen den erklärten Willen von Mitgliedstaaten fassen. Beschlüsse mit rechtsverbindlicher Wirkung müssen meist einstimmig gefaßt werden. Keine Internationale Organisation kann Beschlüsse nach dem Vorbild des staatlichen Gewaltmonopols durchsetzen.<sup>12</sup> Selbst die Vereinten Nationen, die für sich das Recht in Anspruch nehmen, militärische Zwangsmaßnahmen zu ergreifen, haben keine eigenen Streitkräfte, sondern sind auf die Bereitschaft von Mitgliedstaaten angewiesen, nationales Militär zur Verfügung zu stellen - und auch dieses steht faktisch nicht unter dem militärischen Oberbefehl der Vereinten Nationen.<sup>13</sup> Natürlich kann jeder Mitgliedstaat nicht-verbindliche Entscheidungen ignorieren. Es ist aber häufig ein Unterschied, ob ein mächtiger Staat mit überdurchschnittlichen finanziellen, wirtschaftlichen, militärischen oder intellektuellen Ressourcen, einen Beschluß ignoriert, oder ein Staat ohne diese Mittel.<sup>14</sup>

Kann ein einflußreicher Staat gegen seine Interessenlage mehrheitlich beschlossene Entscheidungen nicht ignorieren, bleibt ihm die Möglichkeit der Kooperationsverweigerung. Er droht mit dem Austritt aus der Organisation oder verweigert die Zahlung von Beiträgen. Man denke hier an die Beispiele der Vereinten Nationen und der UNESCO, in denen die USA eben diese Strategien angewendet haben.<sup>15</sup>

Internationale Organisationen sind nach diesem Rollenverständnis wenig mehr als eine Reflexion der Machtverteilung im internationalen System. Sie werden von den mächtigsten Staaten des Systems geschaffen und geprägt. Die Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen scheint aus dieser Perspektive immer nur Mittel zum Zweck des Machterhalts zu sein. Internationale Organisationen ändern nichts an den Machtverhältnissen im internationalen System, sie festigen vielmehr die vorgefundenen Verhältnisse. Faktische Ungleichheiten, die auf der Verfügung über unterschiedliche militärische, finanzielle, wirtschaft-

---

11 Siehe Volker Rittberger, Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, Opladen (Leske + Budrich), Opladen, 2. Aufl., 1995, S. 25.

12 Ebenda, S. 19.

13 Ausnahme sind hier Peacekeeping Operationen. Diese unterstehen dem Sicherheitsrat. Sie sind der Idee nach jedoch nicht für den Kampfeinsatz gedacht, sondern als Puffer zwischen Streitparteien. Die Erfahrung lehrt jedoch, daß die Grenzen zwischen Peacekeeping und Peacemaking verschwimmen.

14 Siehe Jacobson, a.a.O. (Anm. 3), S. 111-117. Jacobson nennt solche Staaten „Schlüsselstaaten“.

15 Siehe Werner J. Feld/Robert S. Jordan/Leon Hurwitz: International Organizations. A Comparative Approach, Westport, Connecticut/London (Praeger), 1. Aufl., 1994, S. 182-188.



liche oder technologische Ressourcen beruhen, erlauben es einigen Staaten, ihre Interessen auch gegen den Willen anderer Akteure durchzusetzen.<sup>16</sup>

#### 4.2. Internationale Organisationen als Funktionsträger der Umsetzung von Vertragsbestimmungen

Aus einer anderen Perspektive wird die Aufgabe Internationaler Organisationen vor allem darin gesehen, internationalen Verträgen zur Geltung zu verhelfen. Internationale Verträge sind die gebräuchlichste Form, in der zwischenstaatliche Kooperationsvereinbarungen ihren Ausdruck finden. Sie kommen dann zustande, wenn Staaten ein gemeinsames Problem, Ziel oder Interesse identifizieren und darüber hinaus der kooperativen Bearbeitung die besseren Erfolgschancen einräumen als rein nationalen Initiativen.<sup>17</sup> Die Umsetzung der Vertragsziele und die Bestimmungen zu ihrer Umsetzung können sehr unterschiedliche Anforderungen an die Vertragsstaaten stellen. Oft genügt es, die nationale Gesetzgebung anzupassen, häufig erfordert es aber auch den Einsatz von erheblichen finanziellen, personellen und intellektuellen Ressourcen. Internationale Organisationen sind nun, neben den Staaten selbst, ein wichtiges Instrument, das zur Umsetzung von Vertragszielen eingesetzt werden kann. Zwar ist der Aufbau und die Unterhaltung der Organisationsstrukturen mit einem gewissen Aufwand verbunden, dieser wird aber, so die Annahme, durch andere Vorteile kompensiert. In Internationalen Organisationen konzentrieren sich Expertise und Erfahrung. Die Verteilung der Lasten und der Vorteile aus einem Abkommen erfolgt nach festgelegten Regeln, die eine kontinuierliche Aufgabenerfüllung ermöglichen.<sup>18</sup> Die Durchführung der vertraglichen Bestimmungen erfolgt in der Regel durch die ausführenden Organe der Organisation, die idealerweise unabhängig von Weisungen der Mitgliedstaaten arbeiten. Sie unterstehen zwar den Beschlüssen der Repräsentativorgane, deren Einfluß ist aber durch die Regeln der Zuständigkeiten und der Kompetenzverteilung eingeschränkt. Der Neutralitätsstatus der Ausführungsorgane fördert die gleichberechtigte, an Funktionalitäts- und Effizienzkriterien ausgerichtete Durchführung von Vertragsbestimmungen. Die regelmäßigen Kontakte der Mitgliedstaaten im institutionellen Gefüge der Organisation erleichtern zudem die Anpassung und Fortentwicklung der Mittel zur Vertragsumsetzung. Es findet ein ständiger Rückkopplungsprozeß zwischen den Ausführungsorganen und den Mitgliedstaaten statt, sowie ein regelmäßiger Meinungsaustausch zwischen den Mitgliedern selbst. Auf Unzufriedenheit mit der Vertragsumsetzung kann so koordiniert reagiert werden.<sup>19</sup> Aus dieser Perspektive sind Internationale Organisationen ein Mittel zur Lösung von Interdependenzproblemen, also Problemen, die aufgrund der zunehmenden Verflechtung von Staaten im Wirtschafts-, Umwelt- oder Finanzbereich entstehen. Die Organisatio-

---

16 Siehe Rittberger, a.a.O. (Anm. 11), S. 74-76. Rittberger stellt hier die Verbindung zwischen dem Rollenbild des Instruments mächtiger Staaten und der realistischen und neo-realistischen Denkschule her, die als Grundlage der Entwicklung dieses Rollenbildes verstanden werden können.

17 Siehe Rittberger, S. 34.

18 Siehe Inis L. Claude, *Swords Into Plowshares. The Problems and Progress of International Organizations*, New York (Random House), 3. Aufl., 1964, S. 8f.

19 Siehe dazu auch Ernst B. Haas, *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley/Los Angeles/Oxford (Oxford Univ. Press), 1990, insbesondere S. 19.



nen sind also genaugenommen auch für diese Denkschule Instrumente der Staaten und dienen der Verfolgung von nationalen Interessen. Es geht aber nicht einfach um den Erhalt oder Ausbau der eigenen Machtstellung, sondern um die Bearbeitung gemeinsamer Probleme. Dazu werden, wenn auch in bescheidenem Maße, Handlungsbefugnisse an die Organisation abgegeben, damit diese ihre Aufgabe erfüllen kann. Ihre Handlungsfähigkeit hängt jedoch wesentlich davon ab, daß die Mitgliedstaaten die Ziele des Vertrags und die Mittel der Umsetzung unterstützen.

#### 4.3. Internationale Organisationen als eigenständig Akteure

Internationale Organisationen können auch als eigenständige Akteure betrachtet werden. Aus dieser Sicht sind sie weit mehr als Instrumente nationalstaatlicher Interessen. Die Entscheidungen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit gefällt werden, sind nicht nur Ausdruck von Abstimmungsergebnissen, in denen sich eine Mehrheit durchsetzt. Die Organisation erreicht einen gewissen Grad an Autonomie gegenüber den Mitgliedstaaten. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie das passieren kann.

Eine Erklärung ist die Verselbständigung des Verwaltungsapparates. Die Mitarbeiter des Verwaltungsstabes sind dem Buchstaben nach unabhängig von den Weisungen ihrer Heimatländer. Die Staaten sind angehalten, sich jeglicher Einflußnahme zu enthalten.<sup>20</sup> Der Verwaltungsapparat ist nur den Zielen der Organisation verpflichtet. Diese werden allerdings von den Repräsentanten der Mitgliedstaaten wesentlich mitbestimmt. In Organisationen, in denen der Verwaltungsstab eine wichtige Rolle bei der Umsetzung und Evaluierung der Organisationsziele hat, kann dieser gegenüber den Mitgliedstaaten jedoch relativ autonom werden. Seine zentrale Stellung innerhalb der operativen Prozesse der Organisation gibt ihm einen Informationsvorsprung vor den Mitgliedstaaten. Häufig ist es der Verwaltungsapparat, der diese Informationen aufbereitet und an die zwischenstaatlichen Beschlußorgane weiterleitet. Sekretariate sind häufig Auftraggeber von Studien und Berichten, die später Grundlage für Entscheidungsfindung der Beschlußorgane werden. Auf diese Weise kann der Verwaltungsapparat nicht nur einen erheblichen Einfluß auf die Entscheidungsfindung der Organisation nehmen, sondern auch auf die Themen, die auf die Tagesordnung gesetzt werden.<sup>21</sup>

Obwohl die Vertreter der Mitgliedstaaten in einer Internationalen Organisation weisungsgebunden sind, können sie einen gewissen Grad an Autonomie erreichen und so die Umsetzung der Organisationsziele in ihrem Sinne vorantreiben. Es ist zu beobachten, daß Delegierte beginnen, sich mit den Zielen der Organisation zu identifizieren.<sup>22</sup> Stehen die

---

20 Damit ist nicht ausgeschlossen, daß in der Realität Versuche der Einflußnahme unternommen werden und diese z. T. auch erfolgreich sind. Siehe z.B. Thomas George Weiss, *International Bureaucracy. An Analysis of the Operation of Functional and Global International Secretariats*, Lexington/Toronto/London (Heath), 1975, S. 54ff.

21 Siehe Rittberger, a.a.O. (Anm. 11), S. 107 und Robert W. Cox/Harold K. Jacobson, *The Framework for Inquiry*, in: dies. (Hg.), *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations*, New Haven/London (Yale Univ. Press), 1973, S. 1-38.

22 Siehe Peter Wolf, *International Organization and Attitude Change: A Re-Examination of the Functionalist Approach*, in: *International Organization*, Jg. 27, 1973, S. 347-371.



Weisungen der Vorgesetzten aus der Heimat diesen Zielen entgegen, ist die Versuchung groß, deren Haltung zu manipulieren. Dadurch, daß die Delegationen ihre Regierung über die Tätigkeit der Internationalen Organisation informieren, haben sie Einfluß auf die Entscheidungen, die auf nationaler Ebene gefällt werden. Dieser Einfluß ist sehr unterschiedlich. Der Grad der Autonomie von Delegationen hängt u.a. von den Vorgaben des Mitgliedstaates, dem Tätigkeitsfeld der Organisation und von den Fähigkeiten der Delegationsleitung ab.<sup>23</sup> Wirtschaftlich hoch entwickelte oder große Staaten geben ihren Delegationen im allgemeinen detailliertere Vorgaben und damit weniger Handlungsspielraum. Sie haben weit höhere personelle Kapazitäten in ihren Ministerien, die sich um Detailfragen kümmern können.<sup>24</sup> Auch in Fragen, die für einen Staat besondere Relevanz haben, sei es z. B. weil es um für ihn bedeutende ökonomische Aspekte geht oder um Fragen seiner Sicherheit, wird die Delegation sehr viel genauere Instruktionen erhalten, als beispielsweise bei Fragen zum Kulturbereich. Selbst wenn die Haltung einer Regierung keinen großen Ermessensspielraum läßt, kann eine Delegation diesen durch geschicktes Manövrieren erweitern. Das gelingt im multilateralen Rahmen Internationaler Organisationen besser als bei bilateraler Kooperation. Ist die Anzahl der Akteure, mit denen verhandelt wird, größer, wächst auch die Bandbreite an unterschiedlichen Positionen, die unter einen Hut gebracht werden müssen. Die vorgesetzte nationale Stelle ist noch mehr auf Informationen der Delegation vor Ort angewiesen. Diese können durch selektive Informationsweitergabe Weisungen in ihrem Sinne beeinflussen.<sup>25</sup>

#### 4.4. Internationale Organisationen als Kommunikationsforen

Internationale Organisationen bieten einen Rahmen, innerhalb dessen Staaten kommunizieren können. Sie dienen als Foren für Informations- und Meinungsaustausch. Diese Funktion wird von einer vierten Denkschule hervorgehoben. Im Unterschied zu Kooperationsformen, die außerhalb einer Organisation ablaufen, findet Kommunikation in einer Organisation sehr viel regelmäßiger statt. Die Form der Interaktion wird durch Regeln und Prozeduren strukturiert. Kooperation zwischen Staaten wird dadurch in zweifacher Weise erleichtert:

1. durch die Verringerung von Unsicherheit
2. durch die Annäherung von Wert- und Zielvorstellungen.

Unsicherheit über die Ziele und Handlungsmotive der Kooperationspartner ist ein wichtiger Faktor, der die Zusammenarbeit zwischen Staaten hemmen kann, selbst wenn der Wille zur Kooperation vorhanden ist. Internationale Organisationen sind Orte der Informationsgewinnung und des Informationsaustauschs. Beides trägt zur Verringerung von Unsicherheit bei.

---

23 Siehe Rittberger, a.a.O. (Anm. 11), S. 100-108.

24 Interessant wäre in diesem Zusammenhang zu klären, ob es Unterschiede in den Verhandlungsspielräumen zwischen autoritären und demokratischen Staaten gibt.

25 Siehe Jacobson, a.a.O. (Anm. 3), S. 109-111.



Es gehört häufig zu den Aufgaben der Sekretariate, Informationen für die Mitgliedstaaten zu beschaffen, die für die organisationsinternen Entscheidungsprozesse benötigt werden. Anders als in Kooperationsprozessen außerhalb von Internationalen Organisationen, wo aufgrund unterschiedlicher Ressourcenverteilung Informationen oft asymmetrisch verteilt sind, sind sie hier allen Mitgliedstaaten gleichermaßen zugänglich. Argwohn, daß der Kooperationspartner relevante Informationen zurückhält, wird abgebaut. Kooperation kann so gefördert werden.

Zudem können häufige und regelmäßige Kontakte zwischen den Delegationen, der Austausch von Informationen und die Klärung von Positionen die Erwartungen über das Verhalten der Kooperationspartner stabilisieren. Normabweichendes Verhalten eines Mitglieds wird schnell publik, kann öffentlich diskutiert und kritisiert werden. Auch auf diese Weise kann Unsicherheit abgebaut werden, denn die Verlässlichkeit von Staaten was die Einhaltung von Vereinbarungen angeht, kann so einfacher bewertet werden. Kooperation wird erleichtert, wenn alle Staaten die Bereitschaft zur Zusammenarbeit durch ihr Verhalten signalisieren.<sup>26</sup>

Durch die regelmäßige Kommunikation zwischen den Delegierten der Mitgliedstaaten kommt es nicht nur zu einem Austausch von Informationen und Standpunkten, sondern es kann sich auch ein Ausgleich bzw. eine Angleichung unterschiedlicher Standpunkte ergeben. Damit ist nicht der Kompromißfindungsprozeß gemeint, der häufig in Internationalen Organisationen stattfindet und der, wenn er erfolgreich ist, in der Einigung auf einen klein(st)en gemeinsamen Nenner mündet. In letzterem Fall ist die Organisation Forum für einen Aushandlungsprozeß, der die Grundlagen zukünftiger Kooperation festlegt.

Die Vorstellung einer Annäherung von Wert- und Zielvorstellungen geht in eine viel grundsätzlichere Richtung. Es geht darum, daß häufige und regelmäßige Kommunikation Auslöser von Präferenzänderungen sein kann. Es können sich neue Normen entwickeln und die Wahrnehmung der eigenen Interessen der Mitgliedstaaten kann sich verändern.<sup>27</sup> Anders als beim Kompromißfindungsprozeß, in dem das Interesse eines Staaten grundsätzlich das gleiche bleibt, er aber um der Zusammenarbeit willen einige Abstriche von seinen Idealvorstellungen hinnimmt, ändern sich hier die Grundlagen der Bewertung des nationalen Interesses.

#### 4.5. Eine Zwischenbilanz

Die vier hier beschriebenen Rollen sind Idealtypen. Es bleibt zunächst offen, ob sie nur oder überwiegend in „Reinform“ vorkommen oder ob in Internationale Organisation prinzipiell eine „Mischform“ verschiedener Rollen vorgefunden werden kann. Es bleibt auch offen, ob in verschiedenen Politikbereichen oder bei verschiedenen Kooperationsproblemen bevorzugt der eine oder andere Typ von Organisation bzw. die eine oder andere „Mischform“ vorkommt. Die ersten drei Rollen - „Instrument einflußreicher Staaten“,

26 Siehe Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton University Press), Princeton/NJ, 1984, S: 85-98, sowie Rittberger, a.a.O. (Anm. 11), S. 149.

27 Siehe Archer, a.a.O. (Anm. 1), S. 163-170.



„Funktionsträger zur Vertragsumsetzung“ und „eigenständiger Akteur“ - unterscheiden sich durch das Maß an Autonomie, daß sie den Organisationen gegenüber den sie konstituierenden Staaten zuschreiben. In der Rolle des „Instruments einflußreicher Staaten“ wird die Tätigkeit einer Organisation von einem oder sehr wenigen Staaten dominiert. Teilt man dieses Rollenverständnis, wird man annehmen, daß die Gründung der meisten Internationalen Organisationen auf die Initiative eben dieser einflußreichen Staaten zurückgeht. Zielsetzung und Kompetenzverteilung würden sich von Anfang an an den Präferenzen der mächtigen Staaten orientieren. Wie auch immer die Organisation zustande gekommen ist, sie ist faktisch vom guten Willen der mächtigen Mitgliedsstaaten abhängig. Autonomes, also vom Willen dieser Staaten unabhängiges Handeln ist in diesem Konzept nicht möglich. Ausbruchversuche kleinerer Mitgliedstaaten oder des Sekretariats sind zum Scheitern verurteilt, weil die dominierenden Staaten entweder die Ressourcen der Organisation kontrollieren, oder die Mehrheit der Mitgliedstaaten auf ihre Seite ziehen können.

In der Rolle des „Funktionsträgers zur Vertragsumsetzung“ ist die Internationale Organisation genaugenommen auch ein Instrument von Staaten. Sie wird aber nicht von einigen wenigen dominiert, sondern ist Beauftragter aller Mitgliedstaaten eines Vertrags. Die Staaten übertragen ihr Aufgaben, von denen sie annehmen die Organisation erfülle sie besser als sie selbst. Damit die Organisation in die Lage versetzt wird, die Vertragsbestimmungen umzusetzen, übertragen die Staaten ihr gewisse Rechte, geben diese Rechte also an die Organisation ab. Die programmatischen Entscheidungen der Organisation werden zwar immer noch von den Mitgliedstaaten getroffen, da aber nach gewissen Entscheidungsregeln verfahren wird, ist der Einfluß einzelner Staaten begrenzt. Die Durchführung operativer Aufgaben durch unabhängige technische Sekretariate mit festgelegten Kompetenzen verringert die Einflußchancen von Mitgliedstaaten auf die Funktion der Organisation ebenfalls. Der Grad der Autonomie der Organisation ist höher.

Das höchste Maß an Autonomie haben Internationale Organisationen gemäß dem Rollenbild des „eigenständigen Akteurs“. Hier werden die Einflußmöglichkeiten von Mitgliedstaaten nicht nur als leicht eingeschränkt betrachtet, sondern die Organisation kann sich sehr viel weiter von den Wünschen ihrer Mitglieder emanzipieren. Dies geschieht entweder durch die Verselbständigung der Sekretariate, die nach den selben Spielregeln funktionieren wie nationale Bürokratien. Genauso wie diese versuchen sie Kompetenzen und Ressourcen an sich zu ziehen, um sich von äußeren Einwirkungen abzuschotten. Oder aber die Repräsentanten der Mitgliedstaaten vor Ort nutzen ihre Handlungsspielräume im wohlverstandenen Interesse der Organisationsziele. Beide Wege verlaufen über die Monopolisierung und Instrumentalisierung von Informationen - entweder durch das Sekretariat oder die Repräsentanten.

Der Bezug zum Grad der Autonomie ist deshalb wichtig, weil er implizit in der Fragestellung des Reports enthalten ist. Als „Spielball der Mächte“ hat eine Internationale Organisation denkbar geringe eigenständige Handlungsmöglichkeiten. Abrüstung / Rüstungskontrolle funktioniert nur, wenn sie von mächtigen Staaten vorangetrieben wird. Als Funktionsträger zur Umsetzung von Rüstungskontrollverträgen ist eine Organisation eigenständiger. Alle Staaten müssen Kompetenzen an sie abgeben, damit sie ihre Funktion als



Kontrollorgan erfüllen kann.<sup>28</sup> Vertrauen in die effektive Kontrolle der Vertragseinhaltung kann das Zustandekommen von Rüstungskontrollabkommen erleichtern.

Haben sie dagegen die Qualität eines autonomen Akteurs, könnten sie als „Antreiber der Abrüstung“ fungieren, und zwar auch dann, wenn das den Interessen von mächtigen Staaten entgegenstehen sollte.

Das Rollenbild des Forums liegt etwas quer zu den anderen dreien. Die Effekte der Forumsrolle weisen über die politikfeldspezifischen und/oder machtpolitischen Ziele, die von bzw. mit Internationalen Organisation verfolgt werden, hinaus. Kommunikation, so die Annahme, erleichtert die Kooperation in einem Politikfeld wie der Rüstungskontrolle. Durch die Verringerung der Unsicherheit was die Zuverlässigkeit und die Absichten von Kooperationspartnern angeht, kann der Abschluß von neuen Abkommen erleichtert werden. Für die Fragestellung ist diese Rolle von Internationalen Organisationen deshalb relevant, weil sie bedeuten könnte, daß die Organisationen (auch ohne autonome Akteurseigenschaften aufzuweisen) Abrüstung oder Rüstungskontrolle, sie es in der selben oder in anderen Waffenkategorien, vorantreiben kann. Zum zweiten könnten die Organisationen, wenn sie es schaffen, neue Normen zu etablieren und die Präferenzen von Staaten zu ändern, die prinzipielle Einstellung zu Rüstungskontrolle und Abrüstung günstig beeinflussen.

## 5. Verifikationsorganisationen in der Praxis

### 5.1. Die Internationale Atomenergieorganisation

Die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) arbeitet seit über 40 Jahren im Verifikationsbereich. Ihre Aufgabe ist es, die friedliche Nutzung der Kernenergie zu fördern, gleichzeitig aber einen Mißbrauch für militärische Zwecke durch den Aufbau eines wirksamen Kontrollsystems zu verhindern. Dieses Kontrollsystem, in der Frühzeit der Organisation noch recht rudimentär, hat sich im Verlauf der Zeit immer weiter entwickelt und seine Anwendung wurde auf immer mehr Staaten ausgedehnt.

Der Abschluß des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) 1968 war ein Markstein in der Entwicklung der IAEO. In diesem Vertrag verpflichten sich die unterzeichnenden Staaten, mit Ausnahme der darin offiziell anerkannten Kernwaffenstaaten, zum Verzicht auf Kernwaffen und akzeptieren gleichzeitig die Kontrolle ihrer zivilen Nuklearprogramme. Die IAEO hat diese Kontrollaufgabe übernommen. Sie entwickelte im Verhandlungsprozeß mit den Mitgliedstaaten ein auf die Anforderungen des NVV ausgerichtetes Verifikationskonzept (INFCIRC / 153<sup>29</sup>), das das umfassendste und einschnei-

---

28 Das heißt jedoch nicht, daß mächtige Staaten ihren Einfluß nicht verstärkt geltend machen würden.

29 Jedes Mitglied, mit Ausnahme der Kernwaffenstaaten, mußten auf der Grundlage eines Modellabkommens (betitelt mit INFCIRC/153) einen Vertrag mit der Organisation abschließen, der alle Verifikationsverpflichtungen regelt.



dendste Verifikationsinstrument seiner Zeit war.<sup>30</sup> Die Kontrolle der Verpflichtungen aus dem NVV wurde sehr schnell zum Schwerpunkt der Aktivitäten der IAE0 im Verifikationsbereich.

Die IAE0 ist eine sehr spezialisierte, funktional ausgerichtete Organisation. Die Verifikation der Mitgliedstaaten wird von einem technischen Sekretariat ausgeführt, das unter der Leitung eines Generaldirektors steht. Die Mitarbeiter des Sekretariats haben den Status von internationalen Beamten. Ihr alleiniger Dienstherr ist die IAE0, sie sind den Zielen der Organisation verpflichtet und nicht an Weisungen ihrer nationalen Regierungen gebunden. Die Verifikationstätigkeit des technischen Stabs richtet sich nach strengen Regeln. Gefordert sind Neutralität, Vertraulichkeit und wissenschaftlich-methodische Arbeitsweise.

Das Sekretariat agiert jedoch nicht völlig losgelöst von den Mitgliedstaaten. Letztere haben durchaus Einfluß auf die Tätigkeit des Generaldirektors und des technischen Stabs. Sie sind sozusagen die rechtsetzende Instanz der Organisation und behalten sich vor, den programmatischen Kurs der IAE0 zu bestimmen. Einflußreichstes Organ ist der Gouverneursrat, ein Gremium aus 35 Mitgliedstaaten, das die wichtigsten politischen, programmatischen und organisatorischen Entscheidungen der IAE0 trifft. Die Zusammensetzung des Gouverneursrats erfolgt nach zwei Kriterien, dem nukleartechnologischen Entwicklungsstand und geographischer Ausgewogenheit. Die Gruppe der Staaten mit einer hochentwickelten Nuklearindustrie ist seit der Gründung der IAE0 fast unverändert geblieben. Deshalb gibt es einen relativ festen Stamm von Staaten, die immer im Gouverneursrat vertreten sind und dementsprechend größeren Einfluß auf die Geschicke der Organisation nehmen können. Die Entscheidungen des Gouverneursrats bilden den Rahmen der gesamten Organisationstätigkeit. Er beschließt das Budget und hat weitreichende Kompetenzen bei der Projektgestaltung. Der Gouverneursrat genehmigt die bilateralen Safeguardsabkommen, überwacht deren Umsetzung und kann, wie kürzlich erst auf radikale Weise geschehen, das Verifikationssystem verändern. Das Sekretariat ist dem Gouverneursrat Rechenschaft über seine Verifikationstätigkeit schuldig, und es ist eben jener, der entscheidet, ob ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen unter dem Safeguardsabkommen verletzt hat oder nicht. Da der Gouverneursrat seine Entscheidungen allerdings auf Grundlage der Informationen trifft, die er vom Sekretariat erhält, hat dieses große Einflußmöglichkeiten.

Die Generalkonferenz hat vergleichsweise wenige Kompetenzen. Sie ist häufig nur die Legitimationsstelle für Entscheidungen des Gouverneursrats. Sie muß das Budget der Organisation absegnen, muß Änderungen des Statuts zustimmen, genehmigt die Aufnahme von neuen Mitgliedern, wählt einige Mitglieder des Gouverneursrats<sup>31</sup> und ernennt den Generaldirektor. Bei allen diesen Entscheidungen ist sie auf die vorherige Initiative des Gouverneursrats angewiesen. Die wichtigste Funktion der Generalkonferenz liegt deshalb auf einer anderen Ebene. Sie ist Plattform für Diskussionen, Meinungs- und

---

30 Das damalige Konzept ist in weiten Teilen bis heute noch gültig. Es wurde allerdings, wie später noch ausführlicher gezeigt wird, in den 90er Jahren grundlegend reformiert und ist durch INFCIRC/540 ergänzt worden.

31 Da die Zusammensetzung des Rats nach festgelegten Kriterien erfolgt, sind die Optionen der Generalkonferenz allerdings sehr eingeschränkt.



Informationsaustausch. Das ist wohlgerneht keine Funktion, die sich auf informeller Ebene herausgebildet hat. Gemäß Statut kann sie jede Angelegenheit, die die Organisation betrifft, diskutieren. Sie kann vom Gouverneursrat Berichte zu allen Fragen, die die Arbeit der Organisation betreffen, verlangen und Empfehlungen an ihn richten.<sup>32</sup> Sie ist somit Artikulationsinstrument für jene Mitgliedstaaten, die nicht im Gouverneursrat sitzen und ermöglicht ihnen, Einfluß auf die Agenda der Organisation zu nehmen.

#### *5.1.1. Stützpfeiler des Nichtverbreitungsvertrags?*

Mit Hilfe von INFCIRC/153 hat die IAEA ein Verifikationssystem entwickelt, das für die damalige Zeit ungewöhnlich weitreichend war und erst 1997 durch ein weiteres Modellabkommen ergänzt wurde. Jede Bewegung von Spaltmaterial durch „strategische Punkte“<sup>33</sup> innerhalb von Nuklearanlagen, zwischen Anlagen und zwischen Staaten wird von der IAEA registriert, so daß kein Spaltmaterial für militärische Zwecke aus zivilen Nuklearprogrammen abgezweigt werden kann. Die Angaben der Anlagenbetreiber über Spaltmaterialbewegungen wird durch eine Kombination aus technischen Überwachungsgeräten (z. B. Kameras und elektronische Siegel) und Vor Ort-Inspektionen verifiziert. Die IAEA galt auch bei ihren Kritikern als eine im Vergleich zu anderen Organisationen im Umfeld der Vereinten Nationen sachbezogen, professionell und effizient arbeitende Organisation.<sup>34</sup> Sie blieb weitgehend unbelastet von ideologischen Auseinandersetzungen des Ost-West-Konflikts. Nach einer etwas schwierigen Anfangsphase, in der die UdSSR starke Vorbehalte gegen die Anwendung von Safeguards hatte, trat 1963 eine entscheidende Wende in der Haltung Moskaus ein. Es machte nun die Verhinderung der weiteren Ausbreitung von Kernwaffen auf andere Staaten auch zu einem vorrangigen Ziel seiner Politik. Die IAEA wurde danach zu einer der effektivsten Organisationen im internationalen Vergleich.<sup>35</sup> Ihre Tätigkeit verlief zum überwiegenden Teil in einer geschäftsmäßig nüchternen, zielorientierten Atmosphäre. Ihre pragmatische Arbeitsweise bestätigte sich 1990 nach dem Scheitern der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags. Da die Konferenz sich nicht auf ein Schlußdokument hatte einigen können, waren alle ihre Beschlüsse und Empfehlungen, auch jene, über die Einvernehmen bestand, hinfällig. Die Generalversammlung der IAEA übernahm in ihrer nächsten Sitzung einfach wichtige Teile des Dokuments, die sich auf ihren Aufgabenbereich bezogen und machte sie zu ihren eigenen. Unter anderem beauftragte die

---

32 Siehe Art. V des Statuts der Internationalen Atomenergieorganisation.

33 Der Zugang der Inspektoren zu Anlagen ist nach INFCIRC/153 auf bestimmte Stellen, sogenannte „strategische Punkte“ beschränkt. Mit dieser Regelung soll der Schutz von Industriegeheimnissen gewährleistet werden.

34 Siehe Lawrence Scheinman, *The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order, Resources for the Future*, Washington D.C., 1987, S. 31.

35 Siehe David Fischer, *The History of the International Atomic Energy Agency: The First Forty Years*, IAEA, Vienna, 1997, S. 86.



Generalkonferenz daraufhin das Sekretariat, sein Recht auf die Durchführung von Sonderinspektionen stärker wahrzunehmen.<sup>36</sup>

Trotz der positiven Bilanz über die Tätigkeit der IAEA, war das Verifikationssystem, das 1970 für den NVV entwickelt wurde, nicht optimal. Einige Nichtkernwaffenstaaten mit hochentwickelten Nuklearprogrammen hatten sich bei der Ausarbeitung des Safeguardsystems allzu einschneidenden Überwachungen, wie sie u.a. die USA und die UdSSR favorisierten, erfolgreich widersetzt. Sie setzten durch, daß die NVV-Safeguards nur auf Nuklearmaterial und nicht etwa auch auf ganze Anlagen und andere für den Bau von Kernwaffen relevante Güter angewendet wurden. Zudem erhielten die Inspektoren nur recht begrenzten Zugang zu Nuklearanlagen.<sup>37</sup> INFCIRC/153 war ein Kompromiß, ohne den einige der wichtigsten Nichtkernwaffenstaaten, darunter auch Deutschland, dem Vertrag wahrscheinlich nicht beigetreten wären. Zu groß waren die Bedenken, daß eine zu weitreichende Verifikation ein Einfallstor für Industriespionage werden könnte. Zudem wollte man die Belastung der eigenen Industrie durch intensive und zeitraubende Inspektionen möglichst gering halten. Das in INFCIRC/153 festgeschriebene Konzept der Materialbilanzprüfung war also nicht das beste aller denkbaren Verifikationssysteme, aber das zum Zeitpunkt seiner Entstehung politisch durchsetzbare Maximum. Es war ein Schock wie die Entdeckung des irakischen Kernwaffenprogramms notwendig, um eine umfassende Reform des Safeguardsystems in Gang zu setzen. Das als 93+2 bekannte Zusatzprotokoll zu INFCIRC/153 (INFCIRC/540) ist darauf ausgelegt, militärische Nuklearprogramme in nicht-deklarierten Anlagen zu entdecken und weicht vom alten Prinzip der Materialbilanzierung ab, gibt dieses aber nicht auf, sondern ergänzt es. Die IAEA ist heute mit weit besseren Zugangsrechten ausgestattet. Die strenge Beschränkung auf strategische Punkte in deklarierten Anlagen ist gelockert worden. Unter INFCIRC/540 können z. B. auch sogenannte Umweltmessungen (Environmental Sampling) in einer Anlage oder ihrer näheren Umgebung durchgeführt werden. Der Zugang der IAEA ist auch nicht mehr nur auf deklarierte Anlagen beschränkt. Im Verdachtsfall kann sie Zugang zu jeder beliebigen Anlage verlangen. Sie erhält zudem sehr viel mehr Informationen von den Mitgliedstaaten als unter INFCIRC/153. Diese Informationen beziehen sich u. a. auch auf Forschung & Entwicklung sowie den Im- und Export von bestimmten nicht-nuklearen Gütern, die in Kernwaffenprogrammen Verwendung finden können.<sup>38</sup> Das neue Verifikationsprotokoll stellt eine enorme Verbesserung des Instrumentariums der IAEA dar, die damit ihrer Aufgabe im Nichtverbreitungsregime um einiges besser nachkommen kann.

### 5.1.2 ... oder ein Instrument der Statussicherung für Kernwaffenstaaten?

Mit der Ratifikation des NVV erkennt ein Nichtkernwaffenstaat, wenn auch nur vorläufig, die ungleiche Verteilung von Pflichten und Rechten unter den Mitgliedstaaten des Vertrags

---

36 Siehe Harald Müller/David Fischer/Wolfgang Kötter, *Nuclear Non-Proliferation and Global Order*, Oxford u. a. (Oxford Univ. Press), 1994, S. 102-106.

37 Siehe Fischer, a.a.O. (Anm. 35), S. 255f.

38 Einen Überblick über 93+2 liefert Suzanna van Moyland, „A New Era in Safeguards: Assessing the IAEA Model Protocol“, in: *Disarmament Diplomacy*, Nr. 16, (Juni), 1997, S. 5-11.



an. Er verzichtet auf sein Recht zum Besitz auf Kernwaffen, gesteht den offiziellen Kernwaffenstaaten dieses Recht aber zu. Damit ermöglicht er letzteren, so ein häufig vorgebrachtes Argument der Vertragskritiker, die Zementierung einer ungleichen Machtverteilung, die zum Nachteil der Verzicht übenden Mitglieder ist. Daß die Kernwaffenstaaten bis heute ihrer Verpflichtung zu nuklearer Abrüstung aus Art. VI des NVV nur unzureichend nachgekommen sind, bestätigt die Kritiker in ihrer Auffassung. Die Sicherungsmaßnahmen der IAEEO sind aus ihrer Perspektive nichts anderes als Hilfsmittel zur Festigung des Machtanspruchs der Kernwaffenbesitzer und beschränken gleichzeitig die sicherheits- und machtpolitischen Entfaltungsmöglichkeiten anderer Staaten.<sup>39</sup> Insbesondere den USA wurde immer wieder vorgeworfen, einen überproportionalen Einfluß auf die IAEEO auszuüben. Sie hat zweifellos eine Führungsrolle in der Organisation, die sich bis in die Frühzeit der IAEEO zurückverfolgen läßt. Die Organisation wurde 1957 auf Initiative der USA gegründet, die damit ihre frühere Politik der Technologieverweigerung im Nuklearsektor aufgaben und statt dessen die kontrollierte Weitergabe dieser damals als zukunftsweisend angesehenen Technologie verfolgten. Die IAEEO ist „the first major institutionalized expression of a U.S. policy [...] to channel nuclear technology development toward constructive and nonmilitary ends“<sup>40</sup> und „a product of calculated American policy“<sup>41</sup>. Gleich zu Anfang versuchte Washington seinen Einfluß zu stärken, indem es die Wahl eines Amerikaners zum Leiter des Sekretariats durchsetzte. Dieses Vorgehen bestärkte kritische Staaten, u. a. auch die UdSSR in ihrem Verdacht, die Organisation sei ein Instrument amerikanischer Politik.<sup>42</sup> Aufgrund ihres hohen Entwicklungsstandes im Nuklearsektor sind die USA, wie die anderen Kernwaffenstaaten übrigens auch, ständiges Mitglied im Gouverneursrat. Durch ihren hohen Anteil am Budget haben sie einen überdurchschnittlichen Einfluß auf die Programmgestaltung der Organisation. Washington hat auch nicht gezögert, diesen finanziellen Hebel gelegentlich für seine Zwecke einzusetzen. So drohten die USA 1982 als Reaktion auf eine gegen Israel gerichtete Resolution der Generalkonferenz mit der Suspendierung ihrer Mitgliedschaft, wohl wissend, daß dies die Organisation in eine ernste Krise stürzen würde.<sup>43</sup>

Die USA hatten von Anfang an ein besonderes Interesse an einer starken Stellung der Verifikationsfunktion der IAEEO. Ihre Ziele und Präferenzen spiegeln sich im Nichtverbreitungsvertrag und in großen Teilen der Safeguardsregeln wider.<sup>44</sup> Aber auch die

- 
- 39 Siehe Thomas Nielebock, Die Kritik der Staaten der Dritten Welt am Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen, in: Constanze Eisenbart/Dieter von Ehrenstein (Hg.), Nichtverbreitung von Nuklearwaffen - Krise eines Konzepts, Heidelberg (FEST), 1990, S. 385-411.
  - 40 So Lawrence Scheinman, ein ausgezeichnete Kenner der Organisation in: The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order Resources for the Future, a.a.O. (Anm. 34), S. 31.
  - 41 Lawrence Scheinman, IAEA: Atomic Condominion?, in: The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations, Robert W. Cox/Harold K. Jacobson (Hg.), New Haven/London (Yale Univ. Press), 1973, S. 216-262.
  - 42 Siehe Fischer, a.a.O. (Anm. 35), S. 74.
  - 43 Siehe Fischer, a.a.O. (Anm. 35), S. 106-108.
  - 44 Siehe Scheinman, a.a.O. (Anm.) 41, S. 230.



UdSSR, Frankreich und Großbritannien drängten auf möglichst rigorose Überwachung der Nichtkernwaffenstaaten, während sie selbst sich lange Zeit keinen Sicherungsmaßnahmen unterwerfen wollten und auch heute nur kleine Teile ihrer Nuklearindustrie kontrolliert werden.<sup>45</sup>

Auch in jüngerer Zeit wurde der Vorwurf gegen die IAEA erhoben, sie habe ihren neutralen Standpunkt verlassen und sei Instrument der Politikgestaltung einzelner Staaten - namentlich der USA. Die Fälle von Vertragsbruch durch den Irak und Nordkorea in den 90er Jahren waren einschneidende Ereignisse für die IAEA. Die IAEA hatte das militärische Nuklearprogramm des Irak mit ihren Routinekontrollen nicht entdecken können. Erst im Nachhinein und vom Sicherheitsrat mit Befugnissen ausgestattet, die weit über ihre üblichen Zugangsrechte hinausgingen, konnte die IAEA das ganze Ausmaß des irakischen Kernwaffenprogramms aufdecken.<sup>46</sup> In Nordkorea zeigte sich die Organisation dann als Folge der Erfahrungen mit dem Irak weitaus mißtrauischer und hartnäckiger bei der Erfüllung ihres Verifikationsauftrags und stieß unter Anwendung neuer Verifikationsmittel prompt auf Unregelmäßigkeiten in den Angaben Pjöngjangs. Beide Staaten, der Irak und Nordkorea, erhoben im Verlauf der Inspektionen den Vorwurf, die IAEA sei Handlanger der USA und werde von dieser für Spionagetätigkeiten eingesetzt. Inwieweit Inspektoren der IAEA oder UNSCOM ihren Heimatländern Informationen haben zukommen lassen, ist nicht klar. Für UNSCOM gab es dafür auch kein explizites Verbot. Ein weiterer Kritikpunkt war, daß die IAEA im Irak und in Nordkorea Informationen aus Drittstaaten als Grundlage für die Auswahl von Inspektionszielen verwendet hatte. Die USA hatten in beiden Fällen die IAEA mit nachrichtendienstlichen Informationen versorgt.<sup>47</sup> Dies sei, so die beiden betroffenen Staaten, nicht zulässig. Der Gouverneursrat hat die Zulässigkeit dieser Praxis aber im Nachhinein bestätigt.

Schließlich soll noch ein Fall aus jüngster Vergangenheit angeführt werden - die umfassende Reform des Safeguardssystems der IAEA. Die Aushandlung des Reformpakets war allerdings Anlaß für einigen Unmut unter den Nichtkernwaffenstaaten. Das Sekretariat formulierte seine Idealvorstellungen über seine neuen Rechte und übergab diese dem Gouverneursrat. Die Kernwaffenstaaten, die von den meisten der verschärften Kontrollen nicht betroffen waren, unterstützten die Maximalforderungen des Sekretariats. Nichtkernwaffenstaaten, insbesondere diejenigen mit umfangreicher Nuklearindustrie, wollten die Verstärkung der einseitigen Belastung durch IAEA Safeguards nicht in diesem Maße hinnehmen, die sowohl Zeit wie Geld koste und die Konkurrenzfähigkeit ihrer Industrie gegenüber den Kernwaffenstaaten in ungebührlicher Weise belaste. Unter dem

---

45 Safeguards in Kernwaffenstaaten hatten bisher nicht die gleiche Bedeutung wie in Nichtkernwaffenstaaten. Sie wurden nicht als Mittel der Proliferationskontrolle betrachtet. Sie waren zunächst ein Zeichen des guten Willens der Kernwaffenstaaten, auch die Bürde von Kontrollmaßnahmen zu tragen. Heute sind sie zum einen eine Transparenzmaßnahme, die eine wichtige Voraussetzung für zukünftige nukleare Abrüstungsmaßnahmen ist. Zum anderen können Maßnahmen aus dem Reformprogramm 93+2, auf Kernwaffenstaaten angewendet, tatsächlich zur Entdeckung von Proliferationsversuchen beitragen.

46 Siehe Teil 5.2. über UNSCOM (Anm. 42).

47 Genaugenommen haben also die USA für die IAEA spioniert und nicht umgekehrt.



Stichwort „Universalität“ forderten sie die zumindest teilweise Anwendung der neuen Maßnahmen auf die Kernwaffenstaaten. Zum einen werde dadurch die Wirksamkeit des Reformpakets gestärkt, da für die Früherkennung von geheimen Nuklearwaffenprogrammen möglichst lückenlose Informationen über Lieferung sensibler Güter benötigt werden. Zum anderen werde der diskriminierende Charakter des NVV, der ein permanenter Stein des Anstoßes für die Nichtkernwaffenstaaten ist, abgemildert. Alle fünf Kernwaffenstaaten gaben schließlich Erklärungen ab, in denen sie die Anwendung von Teilen des neuen Safeguards-Protokolls (INFCIRC/540) zusagten.<sup>48</sup>

### 5.1.3. *Möglichkeiten der Emanzipation von den Mitgliedsstaaten*

Die Verifikationsverpflichtung im nuklearen Nichtverbreitungsregime ist für viele Staaten von großer sicherheits- und wirtschaftspolitischer Bedeutung. Die Kernwaffenstaaten sehen sie schon immer als einen zentralen Baustein ihrer Nichtverbreitungspolitik. Länder mit fortgeschrittener Nukleartechnologie achten darauf, daß sie durch die Verifikationstätigkeit keine wirtschaftlichen Nachteile hinnehmen müssen. Diese Tätigkeit ist, allen Bemühungen um Neutralität und Vertraulichkeit zum Trotz, ein Eingriff in die Souveränität der betroffenen Staaten. Nicht umsonst sitzen im Gouverneursrat, dem politischen Entscheidungsträger der Organisation, die Kernwaffenstaaten und jene Staaten mit ausgeprägten zivilen Nuklearprogrammen. Diese Staaten behalten sich die Kontrolle der Organisationstätigkeit und im besonderen Maße auch der Tätigkeit der Safeguardsabteilung vor. Die Anweisungen der nationalen Stellen an ihre Vertreter in der IAEA sind dementsprechend detailliert und lassen diesen keinen allzu großen Spielraum für Abweichungen.

Der Grad der Autonomie des Sekretariats und des Generaldirektors ist aufgrund der starken Stellung des Gouverneursrats begrenzt. Dennoch sind sie nicht ohne Einfluß auf den Kurs der Organisation. Das Sekretariat der IAEA ist nicht einfach Verwaltungseinheit, sondern ist Exekutive und spielt eine entscheidende Rolle bei der Programmgestaltung der Organisation. In der Regel arbeitet das Sekretariat Vorschläge für technische Projekte aus. Nur allzu oft versuchen Mitgliedstaaten, ihre eigenen Vorstellungen in die des Sekretariats einzubringen, auch wenn diese dem Projekt nicht immer dienlich sind. Um die Vorstellungen seines Sekretariats durchzusetzen, stehen dem Generaldirektor verschiedene Methoden zur Verfügung. Sehr beliebt ist die Einberufung von beratenden Expertenkomitees. Sie dienen offiziell der Beratung des Sekretariats, werden aber vom Generaldirektor dazu eingesetzt, die Vorstellungen des Sekretariats zu bestätigen und so bei den Mitgliedstaaten durchzusetzen. In der Tat hat der Posten des Generaldirektors der IAEA mit den Jahren eine Aufwertung erfahren. Dem Buchstaben nach ist er zwar immer noch „under the authority of and subject to the control of the Board of Governors“<sup>49</sup>, hat aber tatsächlich nicht nur administrative Aufgaben, sondern leitet den Großteil der operativen Tätigkeiten.<sup>50</sup>

---

48 Welche Verpflichtungen sie eingegangen sind, wird unter 5.1.4. eingehender erläutert.

49 Siehe Art. VII, Abs. B des Statuts der Internationalen Atomenergieorganisation.

50 Siehe Fischer, a.a.O. (Anm. 42), S. 83f.



Im Sekretariat ist die wissenschaftlich-technische Expertise gebündelt, ohne die die Verifikation nicht stattfinden könnte. Es verfügt immer über einen Informationsvorsprung vor dem Gouverneursrat und der Generalversammlung. Da es wichtiger Informationslieferant der beiden Gremien ist, kann es diesen Vorsprung in seinem Sinne einsetzen - immer vorausgesetzt, der Mitarbeiterstab ist weitgehend unabhängig von Weisungen der Mitgliedstaaten. Die Mitarbeiter werden vom Generaldirektor eingestellt, häufig versuchen Mitgliedstaaten aber Einfluß auf seine Entscheidung zu nehmen.

Die IAE0 übernahm nach der Entdeckung des irakischen Kernwaffenprogramms Anfang der 90er Jahre die Verifikation der Zerstörung des gesamten Programms und wird auch die zukünftige Kontrolle der Nuklearaktivitäten des Irak durchführen.<sup>51</sup> Die Verifikationsaufgabe obliegt dem Sekretariat, und dieses ist nur dem Sicherheitsrat Rechenschaft schuldig. Die Berichte des Generaldirektors gehen direkt an den Sicherheitsrat. Sie müssen nicht vom Gouverneursrat abgesegnet werden. Damit hat das Sekretariat einen Arbeitsbereich, der der Kontrolle der Mitgliedstaaten entzogen ist. Versuche des Leiters von UNSCOM, sich zwischen das IAE0-Sekretariat und den Sicherheitsrat zu schalten, hat der damalige Generaldirektor Blix erfolgreich abgewehrt. Er hat damit die Position des Sekretariats aufgewertet, denn es tritt jetzt nicht nur als zuarbeitendes Hilfsinstrument von UNSCOM in Erscheinung, sondern als eigenständige Verifikationsstelle.

#### *5.1.4. Die IAE0 als Kommunikationsforum*

Wie schon angedeutet war die Haltung der Mitgliedstaaten der IAE0 gegenüber Safeguards noch nie einheitlich. Während die USA, Großbritannien, die Niederlande, Kanada, Australien, die UdSSR und die skandinavischen Länder<sup>52</sup> schon in den ersten Jahren des Bestehens der Organisation starke Safeguards unterstützten, haben andere Staaten lange Zeit versucht, die Belastung durch die Sicherungsmaßnahmen möglichst gering zu halten. Zu diesen Staaten zählten Entwicklungsländer mit ambitionierten Nuklearprogrammen (Indien, Pakistan, Brasilien und Argentinien) und einige Industriestaaten mit starker Nuklearindustrie (z. B. Deutschland, Belgien und Italien). Staaten, die keine eigene Nuklearindustrie hatten, zeigten relativ wenig Interesse an dem Thema.

Die ablehnende Haltung hat sich bei einer ganzen Reihe von Staaten geändert. Die Mehrzahl der einst kritischen Staaten billigt den Verifikationsmaßnahmen der IAE0 heute einen sicherheitspolitischen Gewinneffekt zu, der die mit ihrer Durchführung verbundene Lasten aufwiegt. Die zahlreichen Beitritte zum NVV und zu Kernwaffenfreien Zonen, die alle mit der Anerkennung von Safeguards verbunden sind, bestätigen diesen Trend. Safeguards (nach INFCIRC/153) sind heute zur Routine geworden, haben ihre Bedrohlichkeit verloren. Und obwohl bei der Aushandlung der neuen

---

51 Die Kontrollen gehen über die Verifikationsmaßnahmen des NVV hinaus, denen der Irak auch unterliegt. Siehe dazu Teil 5.2. über die Tätigkeit der UNSCOM.

52 Diese Aufzählung darf nicht als vollständig angesehen werden.



Sicherungsmaßnahmen (INFCIRC/540) Meinungsunterschiede nicht ausblieben und Kompromisse eingegangen werden mußten, ist das Ergebnis dennoch beachtlich.

Die Änderung der Haltung der Kernwaffenstaaten, was die Anwendung von Sicherungsmaßnahmen auf ihrem eigenen Territorium angeht, ist ein weiterer Entwicklungsprozeß, der ohne die immer wieder aufs neue geführten Diskussionen in der IAEA nicht zustande gekommen wäre. Bis zur Aushandlung des Nichtverbreitungsvertrags Ende der 60er Jahre schlossen die Kernwaffenstaaten Inspektionen der IAEA auf ihrem Territorium generell aus. Im Verlauf der Vertragsverhandlungen wurde deutlich, daß die Bereitschaft der Nichtkernwaffenstaaten, die Kontrolle ihrer Nuklearindustrie zu akzeptieren, sehr gering war. Die Hauptgründe waren Angst vor Spionagetätigkeit der Inspektoren und vermutete kommerzielle Nachteile ihrer Nuklearindustrie gegenüber Staaten, die keinen Kontrollen unterlagen.<sup>53</sup> Es bedurfte eines Signals der Kernwaffenstaaten, um die Akzeptanz zu steigern. Die USA und Großbritannien verkündeten 1967 ihre Bereitschaft, Teile ihrer zivilen Kernanlagen unter Safeguards zu stellen, ihnen folgten Frankreich und die UdSSR. Zwischen 1980 und 1985 traten diese freiwilligen Abkommen in Kraft. Zunächst war es der Wunsch, das heikle Thema der Safeguards als Stolperstein der NVV-Verhandlungen aus dem Weg zu räumen, der die Kernwaffenstaaten zu diesem Zugeständnis bewegte. In den Jahren nach dem Abschluß des NVV zeigte die Diskussion innerhalb der IAEA, daß aber auch andere Gründe für die Anwendung der Safeguards in Kernwaffenstaaten sprechen, nicht zuletzt die Verringerung des Diskriminierungsaspekts im NVV.<sup>54</sup> Der Umfang der Safeguardsaktivitäten in Kernwaffenstaaten ist, außer in Frankreich und Großbritannien, deren zivile Anlagen unter Safeguards der EURATOM stehen, jedoch unbedeutend, also ein Zeichen des guten Willens. Als solches sollte es allerdings nicht unterbewertet werden. Die Ausarbeitung des Zusatzprotokolls (INFCIRC/540) zwischen 1993 und 1997 hat die Problematik der gleichmäßigen Anwendung von Safeguards wieder deutlich werden lassen. Zunächst betrachteten die Kernwaffenstaaten die Nichtkernwaffenstaaten als alleinige Zielgruppe des Reformprogramms. Unter dem Stichwort „Universalität“ forderte aber eine ganze Reihe von Mitgliedern, daß die neuen Maßnahmen, oder zumindest Teile davon, auch auf Kernwaffenstaaten angewendet werden sollen. Zum einen werde damit der Diskriminierungscharakter des NVV weiter gemildert, zum anderen werde dadurch die Zielsetzung des Reformprogramms, also die Verbesserung der Fähigkeit zur Entdeckung geheimer Kernwaffenprogramme, gefördert.<sup>55</sup> Im Verlauf eines intensiven Diskussionsprozesses gelangte man zu einer Regelung, die vorsieht, daß die Kernwaffenstaaten auf freiwilliger Basis separate Abkommen mit der IAEA abschließen.<sup>56</sup>

---

53 Siehe auch Teil 5.1.1.

54 Siehe Frank S. Houck, The Voluntary Safeguards offer of the United States, in: IAEA Bulletin, Jg. 27, Nr. 2, 1985, S. 13-18 und A. von Beackmann, IAEA Safeguards in Nuclear-weapon States, in: IAEA Bulletin, Jg. 30, Nr. 1, 1988, S. 22-25.

55 Brasilien und eine Reihe von blockfreien Staaten vertraten sehr energisch das erste Argument. Die Bundesrepublik machte insbesondere darauf aufmerksam, daß das System der umfassenden Informationssammlung, das im Reformprogramm festgeschrieben ist, nur dann funktionieren könne, wenn die Kernwaffenstaaten zur Informationsgewinnung regulär beitrügen.

56 Siehe van Moyland, a.a.O. (Anm. 38).



Diese werden nicht die gleichen Verpflichtungen enthalten wie INFCIRC/540. Die Kernwaffenstaaten behalten sich vor, eine Auswahl an Maßnahmen zu treffen. Das Beispiel der Safeguardsreform zeigt, daß die Anerkennung des Prinzips der „Universalität“ noch nicht vollständig von den Kernwaffenstaaten internalisiert worden ist; nichtsdestotrotz hat ein gewisser Wandel im Selbstverständnis dieser Staaten stattgefunden, der auch an anderer Stelle aufscheint. So stellen die USA auf freiwilliger Basis eine stetig steigende Menge von Nuklearmaterial aus abgerüsteten Kernwaffen unter IAEA Safeguards. Die Geheimhaltungsmentalität in den Kernwaffenstaaten, zumindest in den USA, nimmt offensichtlich ab.<sup>57</sup> 1996 starteten die USA, Rußland und die IAEA eine Diskussion über die Möglichkeiten der Verifikation von Nuklearmaterial aus dem Militärssektor.<sup>58</sup> Das alles weist darauf hin, daß die Anwendung von Safeguards auf ihr eigenes Spaltmaterial für die Kernwaffenstaaten zumindest kein Tabu mehr ist.

Die IAEA ist eine der wenigen Internationalen Organisationen im Umfeld der Vereinten Nationen, die in allen Phasen des Ost-West-Konflikts trotz der ideologischen Konflikte der Supermächte arbeitsfähig geblieben ist. Seit 1963 gab es einen Konsens zwischen den USA und der UdSSR über die Notwendigkeit nuklearer Nichtverbreitung und damit eine gemeinsame politische Linie, was die Entwicklung von Safeguards anging. Es gab keine Blockadepolitik, kein Ausmaß an Politisierung, das die Organisation gelähmt hätte. Die programmatische und operative Tätigkeit der IAEA blieb überwiegend auf einer sachlich-funktionalen Ebene. Auf diese Weise war die IAEA immer ein offener Kommunikationskanal zwischen den Kontrahenten.<sup>59</sup> Die Aufrechterhaltung von Kommunikation auch in Phasen starker Konfrontation kann für die Überwindung von Blockadesituationen und den Eintritt in einen Entspannungsprozeß sehr wichtig sein.

Die Überprüfungskonferenzen des Nichtverbreitungsvertrags finden alle fünf Jahre statt. Auf ihnen werden alle Themen, die im Zusammenhang mit dem Vertrag und dessen Implementierung stehen, diskutiert, so z. B. nukleare Abrüstung, Safeguards oder friedliche Nutzung der Kernenergie. Auch diese Konferenzen erfüllen die Rolle eines Forums, in dem Informationen ausgetauscht und Positionen abgesteckt werden. Die kurze Dauer der Konferenzen und der große Zeitraum zwischen den Konferenzen machen einen umfassenden und vor allem sich sinnvoll fortentwickelnden Austauschprozeß sehr schwierig.<sup>60</sup> In der IAEA werden viele Themen der Überprüfungskonferenzen aufgegriffen

---

57 Siehe David Fischer, *New Directions and Tools for Strengthening IAEA Safeguards*, *The Nonproliferation Review*, Jg. 3, Nr. 2, 1996, S. 69-76, insbesondere S. 70 sowie Lothar Wedekind/James Larrimore, *Symposium on International Safeguards, New Chapters Open*, in: *IAEA Bulletin*, Jg. 34, Nr. 4, (Dez.), 1997, S. 14-19.

58 Siehe Hans Blix, *Future Directions of Nuclear Verification*, *IAEA Bulletin*, Jg. 34, Nr. 4, (Dez.), 1997, S. 37-42.

59 Siehe Fischer, a.a.O. (Anm. 42), S. 306 sowie Scheinman, a.a.O. (Anm. 40), S. 33.

60 Seit 1995 kann auch während der Sitzungen der Vorbereitungskommission der Überprüfungskonferenzen über substantielle Themen diskutiert werden. Vor 1995 waren diese Zusammenkünfte nur für organisatorische Fragen des Konferenzablaufs bestimmt.



und umfassend diskutiert.<sup>61</sup> Gleichzeitig ist sie Themengeber für die Agenda der Konferenzen, da sie alle aktuellen Entwicklungen und Themen im Nuklearbereich sofort in ihre Debatten aufnehmen kann. Aus dem Diskussionsprozeß in der Organisation ergibt sich dann, welche Themen von den Staaten als relevant betrachtet werden und damit auf die Agenda der Überprüfungskonferenzen oder in andere Verhandlungsforen gelangen.

## 5.2. UNSCOM

Im April 1991 endete der Golfkrieg mit der Niederlage des Irak. Das Regime unter Saddam Hussein unterwarf sich den von den Vereinten Nationen gestellten Bedingungen für einen Waffenstillstand. Zu diesen Bedingungen, die in Resolution 687 des Sicherheitsrats festgeschrieben sind, gehört unter anderem die weitgehende Entwaffnung des Landes. Genauer: der Irak mußte bedingungslos die Vernichtung seiner biologischen und chemischen Waffenarsenale, aller ballistischen Raketen mit einer Reichweite über 150 km und aller zum Bau von Kernwaffen beschafften Materialien akzeptieren. Alle Elemente, die zum Bau von Massenvernichtungswaffen geeignet sind, ebenso alle Forschungsstätten und Produktionsanlagen sollen nach dem Willen der Sicherheitsratsmitglieder unschädlich gemacht werden. Dem Irak wurde zudem auch für die Zukunft die Herstellung und der Besitz o. g. Waffen verboten.

Um die Entwaffnungsbestimmungen aus Resolution 687 umzusetzen, wurde eine mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattete Sonderkommission (die UNSCOM) eingesetzt. Zudem beauftragte der Sicherheitsrat die IAEA mit der Durchführung der nuklearen Entwaffnung.<sup>62</sup> Eine zweite Resolution (707) war notwendig, um der fortgesetzten irakischen Weigerung zur vollen Kooperation zu begegnen. Im Oktober 1991 verlängerte der Sicherheitsrat schließlich den Verifikationsauftrag der Kommission auf unbegrenzte Zeit (Res. 715). UNSCOM wurde dadurch zu einer permanenten Organisation, die zwei Aufgaben zu erfüllen hat - die Aufdeckung und Beseitigung aller Massenvernichtungsprogramme des Irak und die zeitlich unbegrenzte Überwachung seiner zukünftigen Aktivitäten im nuklearen, chemischen, biologischen und raketentechnologischen Bereich, um den Wiederaufbau der Programme zu verhindern.

UNSCOM ist ein Nebenorgan des Sicherheitsrats und als solches keine Internationale Organisation im strengen Sinn. Dennoch - sie ist international zusammengesetzt, hat einen definierten Aufgabenbereich und verfügt über eigene Entscheidungs- und Ausführungsorgane. Mit diesen Eigenschaften hält sie dem Vergleich mit anderen Internationalen Organisationen durchaus stand.

UNSCOM ist organisatorisch zweigeteilt in ein formal repräsentatives Gremium und einen technisch operativen Stab. Ersteres besteht aus 21 Mitgliedern mit Expertise im chemischen, biologischen, nuklearen Bereich sowie im Raketensektor. Sie werden unter Berücksichtigung geographischer Verteilung vom Generalsekretär der Vereinten Nationen

---

61 Die IAEA ist z. B. neben der Überprüfungskonferenz eines der wenigen Foren, das regelmäßig über eine Kernwaffenfreie Zone im Mittleren Osten diskutiert.

62 Siehe Rolf Ekéus. The United Nations Special Commission on Iraq. SIPRI Yearbook 1992, Oxford u.a. (Oxford Univ. Press), S. 509-524.



ernannt. Das Gremium tagt nur zweimal im Jahr und hat keinerlei Entscheidungskompetenzen. Es ist auf den ersten Blick so etwas wie ein funktionsloser Appendix.<sup>63</sup> Tatsächlich hat es aber eine, wenn auch begrenzte politische Ausgleichsfunktion. Durch seine geographische Ausgewogenheit wirkt es dem Übergewicht westlicher Industrienationen im technischen Verifikationsbereich entgegen und trägt so zu einer höheren Akzeptanz bei den Staaten bei, die dem Engagement der "Mächtigen" ohnehin skeptisch gegenüberstehen.

Das eigentliche Verifikationsinstrument besteht aus zahlreichen Inspektorenteams, die, in immer wechselnder Zusammensetzung, die irakischen Waffenarsenale ausfindig machen und die Zerstörung verbotener Bestände kontrollieren. Zur Koordination der Inspektionen wurde ein Sekretariat mit Hauptquartier in New York geschaffen. Zwei Außenstellen in Bahrain und in Bagdad unterstützen die Inspektoren vor Ort. Alle Informationen, die über die irakischen Massenvernichtungsprogramme offenkundig werden, werden von einer eigens geschaffenen Zentrale gesammelt, analysiert und den Inspektorenteams zur Verfügung gestellt. Ein weiteres Expertengremium befaßt sich mit der Planung der Zerstörung der Waffenarsenale. Das ganze steht unter der Leitung einer einzigen Person, des Direktors, der mit ungewöhnlich weitreichenden Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist. Dieses Geflecht aus Inspektorenteams, Koordinationsstellen und Analyseeinheiten ist das Herzstück von UNSCOM, und wenn im nachfolgenden von UNSCOM gesprochen wird, ist damit eben dieser technisch-operative Teil der Organisation gemeint. Zwischen ihr und dem Sicherheitsrat besteht eine direkte Verbindung, eine für den UN-Rahmen ungewöhnliche, aber effektive Regelung.<sup>64</sup>

UNSCOM stellt im Verifikationsbereich ohnehin ein Unikum dar. Die Konditionen der Entwaffnung und ihrer Verifikation sind dem Kriegsverlierer Irak diktiert worden. Keine andere Verifikationsorganisation hat dermaßen weitreichende Kompetenzen. Die Inspektorenteams von UNSCOM haben dem Wortlaut der Resolutionen nach jederzeit und uneingeschränkt Zugang zu jedem Ort, jedem Gebäude und jeder Anlage innerhalb des Irak. Sämtliche Informationsquellen, Akten und sonstige Datenträger müssen offengelegt werden und können von den Inspektorenteams konfisziert werden. Der Sicherheitsrat bevollmächtigte die Kommission zur uneingeschränkten Nutzung des irakischen Luftraums einschließlich der Durchführung von Überwachungsflügen. Die Inspektionsziele werden vom leitenden Direktor bestimmt. Grundlage seiner Entscheidungen sind zum einen die Deklarationen, zu denen der Irak verpflichtet ist, zum anderen die Daten aus vorangegangenen Inspektionen. Besonders wichtig sind jedoch auch nachrichtendienstliche und im Zusammenhang mit Exporten an den Irak stehende Informationen aus Drittstaaten.

---

63 Ihre Aufgabe ist die Bewertung und Diskussion der Aktivitäten des technisch-operativen Zweigs der Organisation.

64 Der Sicherheitsrat erhält seine Informationen über die Inspektionsergebnisse zwar vom Generalsekretär der Vereinten Nationen. Dieser ist aber nur formell zwischengeschaltet und hat keinen Einfluß auf die Inhalte der Berichte.



### 5.2.1. *Werkzeug der USA?*

Bei zahlreichen Anlässen hat die irakische Regierung den Vorwurf erhoben, UNSCOM erfülle ihr Mandat nicht mit der gebotenen Neutralität und Unabhängigkeit. Sie sei Instrument der USA und diene dieser zur Einflußnahme auf den Irak.<sup>65</sup>

Es ist tatsächlich nicht von der Hand zu weisen, daß die USA ein sehr großes Interesse an der zuverlässigen Entwaffnung des Irak haben. Die USA hatten erheblichen Anteil an der Formulierung von Resolution 687 und haben die Arbeit von UNSCOM in jeder nur erdenklichen Weise vorangetrieben. UNSCOM war zeitweise stark von den finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen der USA abhängig. Sie erhielt anfangs den größten Teil der nachrichtendienstlichen Informationen, die Grundlage für die Inspektionen waren, von den USA.<sup>66</sup> Diese privilegierte Stellung als Informationslieferant gab den USA große Einflußmöglichkeiten auf die Tätigkeit von UNSCOM und erlaubte es zudem, Druck im Sicherheitsrat auszuüben, der darauf zielte, die Inspektionstätigkeit aufrechtzuerhalten. Allerdings wurde UNSCOM mit der Zeit unabhängiger von den amerikanischen Quellen. Die große Datenmenge, die im Verlauf der Inspektionen gesammelt und ausgewertet wurde, bildete eine von den USA unabhängige Bewertungsgrundlage. Die USA stellten schließlich Aufklärungsflugzeuge unter die Kontrolle von UNSCOM. Anders als zuvor leitete UNSCOM nun die Aufklärungsflüge selbst. Die gesammelten Daten, insbesondere Photos, waren ihr Eigentum und konnten frei verwendet werden, während die Daten aus nationalen nachrichtendienstlichen Quellen zahlreichen Beschränkungen unterworfen waren.<sup>67</sup>

Ein weiterer Kritikpunkt des Irak ist der überproportionale Anteil von Amerikanern und Briten in den Inspektorenteams. Diese stünden dem Irak feindselig gegenüber und seien nicht von ihren Regierungen unabhängig. Der Irak könne so ungehindert ausspioniert werden. Es ist unbestritten, daß in den Teams eine Schieflage zugunsten von Inspektoren aus westlichen Industrienationen besteht. Gerechterweise muß man aber sagen, daß es gewisse Sachzwänge gibt, die zu dieser Situation geführt haben. Es gibt nur eine begrenzte Zahl von Experten, die die Qualifikation für den Inspektorenjob besitzen und diese stammen zum großen Teil aus den technisch hochentwickelten westlichen Industrienationen. Im Bewußtsein des Problems möglicher fehlender Neutralität hat UNSCOM strenge Regeln entwickelt. Alle Inspektoren erhalten für die Zeit ihrer Tätigkeit den Status von internationalen Beamten und sind angewiesen, keine Instruktionen von ihren Regierungen entgegenzunehmen. Damit ist natürlich nicht ausgeschlossen, daß Inspektoren aus einem bestimmten, durch ihre nationale Zugehörigkeit beeinflussen

---

65 Siehe Tim Trevan, *UNSCOM Activities in Iraq 1994*, in: J. B. Poole/R. Guthrie (Hg.), *Verification 1995*, Boulder/San Francisco/Oxford (Westview Press), 1995, S. 197-208.

66 Siehe Edward J. Lacey, *The UNSCOM Experience: Implications for U. S. Arms Control Policy*, in: *Arms Control Today*, Jg. 26, Nr. 6, (August 1996), S. 9-14.

67 Siehe Johan Molander, *The United Nations and Iraq: A Case of Enforced Verification and Disarmament*, in: J. B. Poole/R. Guthrie (Hg.), *Verification 1992*, London (VERTIC), 1992, S. 241-248.



Blickwinkel, an ihre Arbeit herangehen.<sup>68</sup> Es soll aber verhindert werden, daß Nationalstaaten über Inspektoren die Tätigkeit der Verifikationsorganisation manipulieren können oder diese zu Spionagezwecken einsetzen. Inwieweit das gelungen ist, ist schwer zu sagen. UNSCOM tritt solchen Verdächtigungen allerdings entgegen.<sup>69</sup>

UNSCOM wird von den USA ohne Zweifel genutzt, um den internationalen Druck auf das Regime Saddam Husseins aufrechtzuerhalten. So verhinderten sie bisher erfolgreich die Aufhebung des Ölembargos durch den Sicherheitsrat, obwohl es immer mehr Stimmen gibt (darunter auch die Chinas und Frankreichs), die sich für eine Lockerung aussprechen.<sup>70</sup> Die US-Regierung möchte das Embargo so lange aufrechterhalten, bis Saddam Hussein von seinem Regierungsposten entfernt wurde, eine Bedingung, die allerdings nicht mit den Bestimmungen in Res. 687 übereinstimmt.<sup>71</sup> Generell nehmen die USA für sich große Freiheit bei der Interpretation der verschiedenen Resolutionen zum Irak in Anspruch. Anschauliches Beispiel hierfür ist die kritischen Phase von Oktober 1997 bis Februar 1998. Der Irak verweigerte amerikanischen Inspektoren die Teilnahme an Inspektionen. Den Inspektorenteams mit amerikanischen Mitarbeitern wurde der Zutritt zu Anlagen verweigert. Schließlich wurden die amerikanischen Inspektoren aufgefordert, den Irak zu verlassen. Die USA gehörten damals zu den vehementen Verfechtern eines Militärschlags gegen den Irak, um ein Einlenken zu erzwingen. Die Mehrzahl der anderen Sicherheitsratsmitglieder wollten eine gewaltsame Eskalation aber vermeiden und verweigerten die Zustimmung zu einem Militäreinsatz. Die USA interpretierten daraufhin die Waffenstillstandsresolution folgendermaßen: Sollte der Irak die Resolutionsbestimmungen brechen, wird das Waffenstillstandsabkommen nichtig und Resolution 678 (1990), die rechtliche Grundlage der Militäraktion der Golfkriegsallianz war, tritt automatisch wieder in Kraft. Damit wäre eine neue Resolution, die zum Militärschlag ermächtigt, und die zu diesem Zeitpunkt am Veto von Mitgliedern des Sicherheitsrats gescheitert wäre, unnötig. Eine sehr gewagte Interpretation, der ansonsten kaum jemand folgen wollte.<sup>72</sup> Ob die USA so weit gegangen wären, auch gegen den erklärten Willen der

---

68 Siehe Jonathan Tucker, Monitoring and Verification in a Noncooperative Environment. Lessons from the U.N. Experience, in: The Nonproliferation Review, Jg. 3, Nr. 3, (1996), S. 1-15.

69 Siehe Arms Control Reporter 9-92, 453.B.132.21.

70 Dem Irak ist unter den sogenannten Oil-for-Food-Resolutionen [Res. 986 (1995) und Res. 1153 (1998)] gestattet, begrenzte Mengen an Öl zu verkaufen. Teile des Erlöses werden für den Kauf von Lebensmitteln und Medikamenten für die Bevölkerung verwendet. Die Genehmigung zum Verkauf muß allerdings alle 6 Monate erneuert werden. Die USA zögerten anfangs die Umsetzung von Resolution heraus, weil sie Bedenken hatten, ob die Lieferungen ihren humanitären Zweck erfüllen würden. Sie wollten zudem eine schleichende Umgehung des Ölembargos verhindern. Die zulässige Höchstmenge, bzw. der Gegenwert in US\$ wurde allerdings 1998 erheblich erhöht. Siehe Disarmament Diplomacy, Nr. 7, (Juli/Aug.), 1996, S. 53f und Nr. 23, (Feb.) 1998, S. 48-50.

71 Dort ist festgelegt, daß das Embargo dann aufgehoben wird, wenn der Irak alle Verpflichtungen aus Res. 687 erfüllt hat. Dazu gehört nicht die Absetzung Saddam Husseins. Siehe Tim Trevan, The UN Special Commission's Verification and Monitoring Activities in Iraq: 1993, in: J. B. Poole/R. Guthrie (Hg.), Verification 1994, London/New York (Brassey's), 1994, S. 171-176 und Jonathan Tucker, a.a.O. (Anm. 68).

72 Siehe PPNN Newsbrief, Nr. 40 (1997), S. 11-15 und PPNN Newsbrief Nr. 41 (1998), S. 10-17.



ständigen Sicherheitsratsmitglieder militärisch im Irak zu intervenieren, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, da die Situation schließlich durch die Vermittlung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für einige Monate entschärft wurde. Als der Irak im August 1998 erneut die Zusammenarbeit mit der Kommission aufkündigte und eine ganze Reihe von Inspektionen verhinderte, beschränkte sich der Druck der USA zunächst auf die Bestätigung der Sanktionen. Militärische Maßnahmen forcierte sie nicht, offensichtlich um den Sicherheitsrat nicht zu spalten.<sup>73</sup> Zudem hatte Bagdad die Inspektionstätigkeit nicht vollständig unterbunden, so daß kein akuter Handlungsbedarf bestand. Das änderte sich Ende Oktober, als die Kooperation mit UNSCOM vollkommen zu Erliegen kam. Die USA setzten daraufhin alle diplomatischen Hebel in Bewegung, um die anderen ständigen Sicherheitsratsmitglieder von der Notwendigkeit militärischen Eingreifens zu überzeugen. Als dies nicht gelang, bereiteten sie, zusammen mit Großbritannien auch ohne die Unterstützung der anderen ständigen Sicherheitsratsmitglieder einen Militärschlag vor. Dieser wurde allerdings durch das Einlenken des Irak Mitte November in letzter Minute verhindert.

#### 5.2.2. ....oder Funktionsträger zur Umsetzung multilateraler Sicherheitspolitik?

Der Blick auf die Ereignisse kann nicht daran zweifeln lassen, daß die USA einen erheblichen Einfluß auf UNSCOM ausüben. Dennoch ist die Organisation kein purer Erfüllungsgehilfe amerikanischer Außenpolitik. Bei der Formulierung der Waffenstillstandsresolution und der Folgeresolutionen (707 und 715) herrschte zwischen den Sicherheitsratsmitgliedern Einigkeit. Die USA brauchten überhaupt keinen Druck auszuüben, um die ungewöhnlich einschneidenden Maßnahmen durchzusetzen. Selten zuvor war der Aggressor in einem Krieg so eindeutig zu identifizieren, wie im Fall des irakischen Einmarsches in Kuwait. Die Maßnahmen wurden als notwendig erachtet, um ein gemeinsames Ziel - namentlich die Entwaffnung des Irak - zu erreichen. Dieses Ziel war und ist, unabhängig von den besonderen Intentionen der USA, zum Vorteil aller, insbesondere auch der Staaten der Region. Mehr noch, sie ist über die (sicherheits-) politische Dimension hinaus der Versuch der Umsetzung geltenden Völkerrechts, denn eine Resolution des Sicherheitsrats nach Art. VII hat den Rang einer verbindlichen Rechtsnorm. Das Bestehen auf der Einhaltung dieser Norm nicht nur durch die USA, sondern durch alle Mitglieder des Sicherheitsrats hat dieses Instrument des Völkerrechts gestärkt.

Der starke Druck, den die USA zuweilen im Sicherheitsrat, zum Teil auch direkt auf den Irak ausgeübt haben, war oft genug notwendig, um die gut versteckten Programme zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen offenzulegen. Man sollte nicht vergessen, daß die irakische Regierung immer wieder versucht hat, UNSCOM wichtige Informationen vorzuenthalten. Anders als im Fall der nukleare Entwaffnung Südafrikas, die freiwillig erfolgte und durch einen hohen Grad an Transparenz und Kooperation gekennzeichnet war, hat der Irak die Arbeit der Inspektoren immer wieder behindert und immer versucht, so wenige Informationen wie möglich preiszugeben. Die weitreichenden Befugnisse der

---

73 Frankreich und Rußland waren immer noch nicht bereit, dem Einsatz von Militär zuzustimmen.



Organisation waren notwendig, um eine möglichst große Zuverlässigkeit bei der Entwaffnung zu erreichen.

### 5.2.3. *Autonomie durch das Fehlen eines politischen Kontrollmechanismus?*

UNSCOM hat, abgesehen von den faktisch einflußlosen Kommissionsmitgliedern, keinen politischen Überbau.<sup>74</sup> Sie wird in ihrer Handlungsfreiheit von keinem politischen Repräsentativorgan eingeschränkt. Gegen Einmischungsversuche von außen hatte sich schon der ehemalige Generaldirektor Ekéus explizit verwahrt.<sup>75</sup> UNSCOM hat, wie bereits gezeigt, im Verlauf ihrer Tätigkeit eine gewisse Unabhängigkeit von Informationen Dritter, auch der USA erreicht. Der Leiter von UNSCOM, Butler, hat ebenso wie sein Vorgänger Ekéus weitgehende Freiheit bei der Durchführung der Inspektionen und der Auswertung der Ergebnisse. Er hat allein dem Sicherheitsrat Bericht zu erstatten. Dieser nimmt die Informationen zur Kenntnis und macht sie zur Grundlage seiner Entscheidungen, mischt sich aber nicht in Art und Weise der Verifikation ein. Grundlage der Kompetenzen von UNSCOM sind die Sicherheitsratsresolutionen 687, 707 und 715 von 1991. Diese geben UNSCOM fast unbeschränkte Freiheit bei der Durchführung ihres Verifikationsauftrags. Die Leiter von UNSCOM haben ihren Aufgabenbereich selbständig abgesteckt. So ist der ehemalige UNSCOM-Leiter Ekéus auch als Vermittler zwischen dem Irak und dem Sicherheitsrat tätig gewesen. Er hat in dieser Eigenschaft einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, daß der Irak 1993 die Bedingungen aus Resolution 715 (die die Bestimmungen über die zukünftigen Modalitäten der Verifikation des Irak enthält) akzeptiert hat.<sup>76</sup>

UNSCOM hat ein eigenständiges Interesse an der Erfüllung ihres Auftrags entwickelt. Ende 1996 schien das internationale Interesse an der Tätigkeit von UNSCOM nachzulassen. Diesem Trend arbeitete die Organisation systematisch entgegen. Mitarbeiter reisten nach New York, um den Sicherheitsrat über die immer noch unbefriedigenden Zustände im Irak ins Bild zu setzen. Sie entsendete zusätzlich Vertreter nach Washington, Moskau und in verschiedene andere Hauptstädte, um die Aufmerksamkeit auch dort wieder auf die Gefahren zu lenken, die von Seiten des Irak ausgehen können, sollte die Verifikationsaufgabe nicht optimal erledigt werden.<sup>77</sup>

Anders als die IAEO oder die OVCW arbeitet UNSCOM in einer gänzlich unkooperativen Umgebung. Sie muß sich permanent gegenüber einem Staat behaupten, der ihre Tätigkeit boykottieren will. Dieser ständige Selbstbehauptungsprozeß und die Abwesenheit eines repräsentativen Überbaus geben der Organisation eine relativ starke Akteursqualität.<sup>78</sup>

---

74 Die legitimierende Funktion der Kommission wurde schon genannt, sie ist aber kein beschränkendes Kontrollorgan.

75 Siehe z. B. Arms Control Reporter 9-92, S. 453.B.132.20.

76 Siehe Trevan, a.a.O. (Anm. 71), S. 174, 176.

77 Siehe Rolf Ekéus, Security in the Gulf: The Iraqi Challenge, Vortrag vor dem National Committee on American Foreign Policy, New York, 11. Februar 1997, S. 15.

78 „Instead of being an agent for the technical verification of disarmament activities under essentially cooperative circumstances, the Commission has been obligated to transform itself into an enforcement agency to confront blockage, cheating, denials and threats, as well as to attend to a complex political



#### 5.2.4. UNSCOM als Kommunikationsforum

Da UNSCOM praktisch nur aus einem technischen Sekretariat besteht, sind die Möglichkeiten der Nutzung als Kommunikationsforum recht eingeschränkt. Ein Gremium, das dem der Generalkonferenz oder dem Gouverneursrat der IAEA entspricht, ist nur in Form des rein formalen Expertengremiums vorhanden. Da dieses nur zweimal im Jahr tagt, ist der Kommunikationseffekt denkbar gering. Der Kommunikationsprozeß wird von der eigentlichen Organisation in die Vereinten Nationen ausgelagert. Der Sicherheitsrat und die Generalversammlung ersetzen die Repräsentativorgane, mit denen andere Organisationen in der Regel ausgestattet sind. UNSCOM selbst ist vornehmlich Informationslieferant, der diesen Kommunikationsprozeß speist. Dabei liefert sie zum einen Informationen über den Stand der irakischen Massenvernichtungsprogramme, die als Grundlage für Entscheidungen des Sicherheitsrats dienen. Zum anderen, und das ist das einzigartige an UNSCOM, ist sie "Ideengeber" für bestehende und zukünftige Verifikationsregime. Die Tätigkeit der Organisation ist, wie bereits verdeutlicht, ein Präzedenzfall. Da das Mandat des Sicherheitsrats praktisch unbeschränkte Bewegungsfreiheit im Irak zusichert und es auch ansonsten keine vertraglichen Einschränkungen gibt, konnte der Mitarbeiterstab ein Verifikationssystem aufbauen, das dem anderer Verifikationsorganisationen überlegen ist. Diese Freiheit ermöglichte die Entwicklung und Erprobung einer Reihe von neuen Instrumenten und Methoden der Kontrolle. Da der Irak sich zum großen Teil unkooperativ zeigte, waren die Anforderungen an die Fähigkeit zur Entdeckung geheimer Aktivitäten extrem hoch. UNSCOM mußte ihre Inspektoren darin schulen, heimliche Aktivitäten zu erkennen, eine Fähigkeit von anderen Verifikationsorganisationen in diesem Ausmaß vorher nicht verlangt wurde.<sup>79</sup> Das neue Safeguardsprotokoll der IAEA (INFCIRC/540) hat davon profitiert, daß man sich dieser Herausforderung stellen mußte, ebenso die Verifikationsbestimmungen der Chemiewaffenkonvention.<sup>80</sup> UNSCOM bietet einen unermesslichen Erfahrungsschatz für die Durchführung zukünftiger Verifikationsaufgaben und zeigt, daß auch unter extrem unfreundlichen Bedingungen gute Verifikationsarbeit geleistet werden kann.

#### 5.3. Die OVCW

24 Jahre dauerten die Verhandlungen, bis das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) 1993 abgeschlossen werden konnte. Nach weiteren 4 Jahren trat es im April 1997 in Kraft. Das Abkommen ist die lange schon überfällige Ergänzung für des Genfer Protokolls über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen von 1925. Dieses

---

and security agenda“, so der ehemalige Generaldirektor der UNSCOM, Rolf Ekéus in einem Vortrag vor dem National Committee on American Foreign Policy, im Februar, 1997.

79 Siehe Karen Jansen, *Disarming Iraq: Lessons for the Chemical Weapons Convention*, in: Brad Roberts (Hg.), *Ratifying the Chemical Weapons Convention*: Washington D. C. (Center for Strategic & International Studies), 1994, S. 78-84, sowie Edward J. Lacey: *The UNSCOM Experience: Implications for U.S. Arms Control Policy*, in: *Arms Control Today*, Jg. 26, Nr. 6, August 1996, S. 9-14.

80 Siehe Rolf Ekéus, *Security in the Gulf: The Iraqi Challenge*, 1997 Foreign Policy Address, presented at the National Committee on American Foreign Policy, New York, 11 Febr., 1997, S. 9.



verbietet nur den Einsatz von Chemiewaffen, nicht aber ihren Besitz. Zudem hatten viele Staaten das Einsatzverbot nur unter Vorbehalt akzeptiert. Das CWÜ schließt diese Lücke. Verboten sind über den Einsatz hinaus der Besitz, die Lagerung, die Herstellung, der Erwerb und die Weitergabe von Chemiewaffen. Staaten, die Chemiewaffen besitzen, müssen ihre Bestände und Produktionsanlagen vernichten. Die Einhaltung der Vertragsbestimmungen wird verifiziert. Die Verifikationsbestimmungen waren einer der großen Stolpersteine im Verhandlungsprozeß und ihre Bedeutung spiegelt sich in dem erheblichen Umfang wider, den sie im Vertragstext einnehmen. Das CWÜ ist gleichzeitig Gründungsdokument der OVCW, die eigens für die Verifikation der Vertragseinhaltung geschaffen worden ist.

Die OVCW besteht aus drei organisatorischen Einheiten: der Konferenz der Mitgliedstaaten, dem Exekutivrat und dem Technischen Sekretariat. Der Aufbau lehnt sich an die klassische Dreiteilung an, die in vielen Internationalen Organisationen zu finden ist. Die eigentliche Verifikationsaufgabe obliegt dem Technischen Sekretariat. Zu diesem Zweck ist es mit einem Stab von technischen Mitarbeitern und Inspektoren ausgestattet. Es untersteht der Leitung eines Generaldirektors. Das Technische Sekretariat unterrichtet den Exekutivrat über den Stand der Vertragsumsetzung und über alle Probleme, die im Rahmen ihrer Inspektionstätigkeit auftreten. Es hat aber die Freiheit, zunächst selbst zu versuchen, Unklarheiten im Zusammenhang mit der Vertragsumsetzung aus dem Weg zu räumen, d. h. das Sekretariat entscheidet in weiten Teilen selbst, welche Informationen es an den Exekutivrat weiterleitet. Neben der eigentlichen Inspektionstätigkeit konzipiert das Sekretariat das Arbeitsprogramm und das Budget der Organisation. Die Entscheidung über ihre Entwürfe liegt allerdings bei der Konferenz der Vertragsstaaten.

Die Konferenz der Vertragsstaaten ist laut CWÜ das Hauptorgan der Organisation. Ihre Aufgabe ist die Überwachung der Vertragsumsetzung und -einhaltung. Sie hat die Aufsicht über den Exekutivrat und das Sekretariat. Die Konferenz ist im Vergleich zu den Plenarorganen anderer Internationaler Organisationen mit relativ weitreichenden Kompetenzen ausgestattet. Neben dem üblichen Recht zur Erörterung aller mit dem Vertrag im Zusammenhang stehenden Themen und dem Recht, Empfehlungen auszusprechen, ist sie auch ermächtigt

„to take decisions on any questions, matters or issues related to this Convention“.<sup>81</sup>

It shall also oversee the activities of the Executive Council and the Technical Secretariat and may issue guidelines in accordance with this Convention to either of them in the exercise of their functions“<sup>82</sup>

Damit kann sie relativ stark in die Aufgabenbereiche des Sekretariats und des Exekutivrats eingreifen. Entscheidungen über materielle Fragen sollen allerdings im Konsens getroffen werden. Wenn das nicht möglich ist, ist eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich. Die starke Position der Konferenz wird nur dadurch etwas zurückgenommen, daß sie regulär nur einmal jährlich zusammentrifft. Für die Erledigung

---

81 CWÜ, Art. VIII, § 19.

82 CWÜ, Art. VIII, § 20.



der laufenden Entscheidungsprozesse der Organisation ist der Exekutivrat zuständig, ein 41-köpfiges Gremium, dessen Zusammensetzung von der Konferenz der Vertragsstaaten bestimmt wird. Analog zur IAEO geschieht das nach dem Grundsatz einer ausgeglichenen geographischen Verteilung unter besonderer Berücksichtigung der Bedeutung der nationalen Chemieindustrie. Diese Regel bedeutet, daß bestimmte Staaten, eben jene mit der bedeutendsten Chemieindustrie, in den vertretenen Regionen immer wieder im Exekutivrat vertreten sind. Der Exekutivrat hat großen Einfluß auf die Politik der Organisation. Als Ausführungsorgan muß er sich zwar an die Richtlinien halten, die die Konferenz ihm vorgibt, er hat aber immer gewisse Spielräume bei der Art und Weise der Durchführung. Seine permanente Arbeitsweise ermöglicht es ihm, Regelungen zu treffen, bevor die Konferenz sich mit einer Sache auseinandersetzen kann. Als Beispiel sei hier die Befassung mit heiklen Fällen im Rahmen der Vertragseinhaltung genannt. Der Rat hat die Möglichkeit, Unklarheiten mit dem betroffenen Staat zu diskutieren, und entscheidet dann darüber, ob der Staat zufriedenstellend reagiert.<sup>83</sup> Andernfalls kann er sich entscheiden, die Konferenz zu informieren, oder, in besonders schweren Fällen, den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Zudem obliegt ihm eine der kritischsten Zuständigkeiten der Konvention, namentlich die Entscheidungsmacht, die Durchführung einer Verdachtsinspektion abzulehnen.<sup>84</sup>

#### 5.3.1. *Die OVCW als Funktionsträger zur Vertragsumsetzung*

Von der Konzeption her ist die OVCW der Musterfall für dieses Rollenbild einer Organisation. Anders als die IAEO ist die OVCW ausdrücklich für die Umsetzung eines internationalen Vertrags geschaffen worden. Artikel VIII, § 1 der Konvention besagt:

„The States Parties to this Convention hereby establish the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons to achieve the object and purpose of this Convention, to ensure the implementation of its provisions, including those for international verification of compliance with it...“.

Vor dem Abschluß der Safeguardsreform im nuklearen Nichtverbreitungsregime war die OVCW die mit den umfangreichsten, einschneidendsten Kompetenzen ausgestattete Verifikationsorganisation auf multilateraler Ebene.

Die Verifikation des CWÜ ist noch schwieriger als im Nuklearbereich, da die Chemieindustrie von einer ganz anderen Größenordnung ist als die Nuklearindustrie. Viele chemische Substanzen, die zur Herstellung von Chemiewaffen dienen, finden auch zivile Verwendung. Man kann ihre Verwendung demnach nicht verbieten, sondern muß sicherstellen, daß sie nur für friedliche Zwecke genutzt werden. Das erschwert die Verifikation ganz erheblich, weil dadurch nicht nur militärische Anlagen unter die Verifikationsbestimmungen des CWÜ fallen, sondern auch große Teile der chemischen Industrie der Mitgliedstaaten. Wie die IAEO muß auch die OVCW größtmögliche Rücksicht auf die Interessen der Industrie nehmen, d. h. sie muß so agieren, daß der

83 Der Rat ist damit dem Sekretariat nachgeschaltet, das sich, wie oben erwähnt, als erstes mit Implementationsproblemen befaßt und diese auch selbständig klären kann.

84 CWÜ, Art. IX, §17.



Betriebsablauf so gering wie möglich beeinträchtigt wird und ein hohes Maß an Vertraulichkeit an den Tag legen.

Das Verifikationssystem besteht aus einer Kombination von Routine- und Verdachtsinspektionen. Inspektorenteams kontrollieren sowohl militärische Anlagen, in denen Chemiewaffen hergestellt wurden und in denen sie dann gelagert und vernichtet werden, als auch zivile Anlagen, in denen Chemikalien hergestellt, verarbeitet oder gelagert sind, die Chemiewaffen sehr ähnlich sind oder aus denen Chemiewaffen hergestellt werden können. Für unterschiedliche Chemikalien gelten unterschiedliche Verifikationsstandards. Der anzuwendende Standard richtet sich danach, wie relevant der Stoff für die Produktion von Chemiewaffen ist und in welchen Mengen er für zivile Zwecke produziert wird. Für die Verifikationspraxis wurden drei Listen entwickelt, die alle relevanten Chemikalien enthalten und nach denen sich der jeweilige Inspektionsstandard bemißt.<sup>85</sup> Die Verifikationstätigkeit des Sekretariats basiert zunächst auf den Deklarationen der Mitgliedstaaten. Bei Routineinspektionen haben die Inspektoren formal ungehinderten Zugang zum jeweiligen Inspektionsziel, sind aber faktisch durch eine ganze Reihe von Zusatzbestimmungen, die in anlagenspezifischen Übereinkommen festgelegt sind, in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt.<sup>86</sup> Routineinspektionen sind nur bedingt zur Entdeckung heimlicher Aktivitäten geeignet. In erster Linie dienen sie der Transparenz und Vertrauensbildung. Routineinspektionen werden durch die Möglichkeit der Durchführung von Verdachtsinspektionen ergänzt. Diese werden auf Antrag eines Mitgliedstaats eingeleitet und haben nur eine sehr kurze Ankündigungsfrist. Theoretisch kann kein Ort in einem Mitgliedstaat von der Verdachtsinspektion ausgenommen werden. Tatsächlich sind die Bedingungen, unter denen eine solche Inspektion verlangt werden kann, aber sehr restriktiv, und die Durchführung ist strikten Regeln unterworfen. Die Inspektion der verdächtigen Anlage erfolgt nach der Methode des „kontrollierten Zugangs“, d. h. der Betreiber darf bestimmte Teile seiner Anlage geschlossen halten, Maschinen abdecken oder Computer ausschalten. Sollte der Betreiber jedoch von diesem Recht Gebrauch machen, muß er seine Unschuld auf andere Art und Weise darlegen, d. h. die Beweislast liegt in diesem Fall bei ihm. Die Verdachtsinspektion wird damit ein starkes Instrument zur Abschreckung eines Vertragsbruchs.

### 5.3.2. *Möglichkeiten der Instrumentalisierung durch einflußreiche Staaten*

Das CWÜ ist sowohl ein Abrüstungs- als auch ein Nichtverbreitungsvertrag. Von seinen Abrüstungsbestimmungen sind vor allem die beiden größten Besitzer chemischer Waffen, die USA und Rußland betroffen. Anders als im Fall der IAEO und der UNSCOM sind alle Mitgliedstaaten den Verifikationsbestimmungen des Vertrags unterworfen. Die

---

85 Die genauen Verifikationsbestimmungen sind sehr kompliziert und können hier nicht genauer erläutert werden. Ausführlich dazu Walter Krutzsch / Ralf Trapp, *A Commentary on the Chemical Weapons Convention*, Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff, 1994.

86 Siehe Alexander Kelle, *Das Chemiewaffen-Übereinkommen und seine Umsetzung - einführende Darstellung und Stand der Diskussion*, Frankfurt/M. (HSFK-Report, Nr. 12), 1996, S. 10-12 sowie Gordon M. Burck: *The Chemical Weapons Convention Negotiations*, in: J. B. Poole/R. Guthrie (Hg.), *Verification Report 1992*, London (VERTIC), S. 122-132, insbesondere S. 124.



Möglichkeiten der Instrumentalisierung für die eigenen Politikziele werden dadurch geringer; eine Stärkung der eigenen (Macht-)Position durch ungleiche Verteilung der Rechte und Pflichten ist schwieriger.

Die relativ starke Stellung der Konferenz der Vertragsstaaten im internen Entscheidungsprozeß der OVCW und das Konsensgebot wirken als Gleichmacher. Auch in der Vorbereitungskommission (PrepCom)<sup>87</sup> waren alle Unterzeichnerstaaten mit gleichem Stimmrecht vertreten, wobei natürlich „starke“ Staaten auf der informellen Ebene mehr Gewicht in die Waagschale werfen können und so einen Vorteil bei der Durchsetzung ihrer Politikziele haben.

Es ist nicht so, daß Staaten nicht versucht hätten, das CWÜ während der Verhandlungsphase in ihrem Sinne zu gestalten und sich eine militärisch privilegierte Position zu sichern. So versuchten die USA Ende der 80er Jahre durchzusetzen, daß binäre Kampfstoffe auch nach Inkrafttreten des Vertrags noch produziert werden dürfen - zumindest für einen gewissen Zeitraum. Da nur wenige andere Staaten in der Lage waren, diese Stoffe zu produzieren, wurde das als Versuch der USA gewertet, sich ein (militärisches) Machtmittel in der Hinterhand zu halten.<sup>88</sup>

Die Ratifikationsdebatte im amerikanischen Senat im April 1997 ist Zeugnis eines anderen Versuchs der Instrumentalisierung. Das Ratifizierungsgesetz zum CWÜ enthält eine ganze Reihe von Klauseln,<sup>89</sup> die die USA faktisch von elementaren Vertragsverpflichtungen befreien. Besonders einschneidend ist die Klausel, daß Verdachtsinspektionen in den USA nur mit einer vorherigen richterlichen Genehmigung stattfinden dürfen. Republikanische Mitglieder des Senats, unter ihnen der konservative Senator Helms, wollten das Abkommen damit zu einem Instrument amerikanischer Nichtverbreitungspolitik machen, die darin enthaltenen Verifikationsbestimmungen, die die USA betreffen, aber kippen.<sup>90</sup> Inwieweit die Umsetzung des CWÜ in den USA dadurch behindert wird, ist bis jetzt noch nicht abzusehen, weil der Kongress noch kein Gesetz zur nationalen Implementation verabschiedet hat.

Auch Rußland versuchte, das CWÜ zu seinem Vorteil zu nutzen. So wollte es einen großen Teil der Verifikationskosten, die es gemäß einem bilateralen Abkommen mit den USA und

---

87 Die OVCW hat ihre Tätigkeit offiziell erst mit Inkrafttreten der Konvention, also vor etwas über einem Jahr, aufgenommen. Zwischen 1993 und 1997 haben eine Vorbereitungskommission (PrepCom) und ein Vorläufiges Technisches Sekretariat die Arbeitsaufnahme der OVCW vorbereitet. Sie sollten die Infrastruktur der OVCW aufbauen, Verfahrensregeln festlegen, das Budget aufstellen und die Prozeduren für das Verifikationsregime ausarbeiten.

88 Die Idee wurde mehrheitlich abgelehnt und die USA verzichteten schon wenig später (Mitte 1991) auf den Vorschlag. Siehe Burck, a.a.O. (Anm. 86).

89 Es handelte sich dabei quasi um Interpretationen des Vertrags, die aber für die USA rechtsverbindlich sind.

90 Siehe Alexander Kelle, Die Ächtung chemischer und biologischer Waffen - Zur Entwicklung effektiver Kontrollmechanismen, in: Friedhelm Solms/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hg.), Friedensgutachten 1997, (Lit), 1997, S. 290-304, insbesondere S. 291f sowie Amy Gordon, Implications of the US Resolution of Ratification, in: Chemical and Biological Weapons Conventions Bulletin, Nr. 38, (Dez.), 1997, S. 1-6.



im Einklang mit den Bestimmungen des CWÜ selbst zu tragen hätte, auf die Organisation abwälzen.<sup>91</sup> Gemäß Art. IV, § 16 und Art. V, § 19 des CWÜ muß jeder Staat für die Kosten der Verifikation der Lagerung und der Zerstörung seiner Chemiewaffen und Produktionsanlagen selbst aufkommen. Es gibt jedoch im CWÜ keine eindeutige Definition, wie sich die Kosten der Verifikation für Lagerung und Zerstörung berechnen. Nach Meinung von Rußland gehören z. B. die Gehälter der Inspektoren, die ihre Anlagen kontrollieren, nicht zu den Kosten, die es zu tragen hätte. Die endgültige Regelung sieht vor, daß die Besitzer von Chemiewaffen zumindest einen Teil der Gehälter zu tragen haben.<sup>92</sup> Wäre Rußland erfolgreich gewesen, hätte dies das Budget der OVCW enorm belastet. 1995 versuchte Rußland zudem, Bestimmungen des CWÜ so zu interpretieren, daß fast alle seine Anlagen, in denen formals Chemiewaffen hergestellt worden waren, von Inspektionen ausgenommen worden wären. Die Anlagen wären auch nicht unter die Verpflichtung zur Zerstörung gefallen. Mit dieser Vertragsinterpretation konnte Rußland sich jedoch nicht durchsetzen.<sup>93</sup>

Ein heikler Punkt könnten in Zukunft die Verdachtsinspektionen werden. Verdachtsinspektionen werden auf Nachfrage eines Mitgliedstaats ausgelöst. Nur eine relativ kleine Zahl von Staaten verfügt über personell umfangreiche und technologisch gut ausgestattete Nachrichtendienste, die in der Lage sind, systematisch Informationen über mögliche Vertragsbrecher zu sammeln und zu analysieren. Das ermöglicht ihnen, selektiv bei der Auslösung von Verdachtsinspektionen vorzugehen, d. h. ganz gezielt Daten über ihnen unliebsame Staaten freizugeben, andere aber für sich zu behalten. Eine solche Vorgehensweise ist natürlich nie ganz auszuschließen. Das CWÜ enthält allerdings feste Vorschriften darüber, unter welche Voraussetzungen eine Verdachtsinspektion verlangt werden kann und wie sie durchzuführen ist. Der beantragende Staat muß genaue Angaben darüber machen, worauf er seinen Verdacht stützt und welche Bestimmung des CWÜ verletzt worden sein sollen.<sup>94</sup> Die genauen Konditionen der Inspektion werden zwischen dem Staat und dem Inspektorenteam vor Ort ausgehandelt. Das Konzept des kontrollierten Zugangs soll berechtigten kommerziellen und sicherheitspolitischen Interessen Rechnung tragen. Zudem dient der Exekutivrat als Filter, um politisch motivierte bzw. offensichtlich unbegründete Inspektionen zu verhindern. Er kann einen Antrag auf eine Verdachtsinspektion mit den Stimmen von drei Vierteln seiner Mitglieder ablehnen.

Wie empfindlich die OVCW gegenüber Instrumentalisierungsversuchen ist, kann aufgrund ihres relativ kurzen Bestehens heute noch nicht eindeutig beurteilt werden. Zumindest sind im Vorfeld des Vertragsabschlusses einige Versuche der Schwächung des Vertrags und der Organisation abgeschmettert worden. Ob die amerikanischen Vorbehalte zu den Verifikationsbestimmungen die von den Republikanern gewünschten Effekte erzielen werden, wird sich erst mit der nationalen Implementation zeigen.

---

91 Siehe Kelle, a.a.O. (Anm. 90), S. 295.

92 Siehe Chemical and Biological Weapons Conventions Bulletin, Nr. 41 (Sept.), 1998, S. 9.

93 Siehe Thomas Stock/Maria Haug/Patricia Radler, Chemical and biological weapon development and arms control, in: SIPRI Yearbook 1996, Oxford u.a., (Oxford University Press), 1996, S. 661-708 insb. S. 679.

94 CWÜ, Art. IX, § 9 sowie Verifikations-Annex zum CWÜ, Teil X, § 4.



### 5.3.3. *Die OVCW als eigenständiger Akteur*

Es ist heute ebenfalls noch nicht absehbar, inwieweit die OVCW sich eine von ihren Mitgliedstaaten unabhängige Position schaffen kann. Was hingegen möglich ist, ist eine Betrachtung der vertraglich festgelegten Kompetenzen des Technischen Sekretariats und des Generaldirektors. Daraus lassen sich zumindest die Spielräume für eigenständige Aktionen ableiten.

Die Mitglieder des Sekretariats haben, wie auch bei der IAEO und UNSCOM, den Status internationaler Beamter. Sie sind unabhängig von den Weisungen ihrer Mitgliedstaaten, und diese haben sich jeglicher Einflußnahme zu enthalten.<sup>95</sup> Der Generaldirektor ist für die Rekrutierung seines Mitarbeiterstabs zuständig, wenn er sich auch an bestimmten Kriterien orientieren muß.<sup>96</sup> Es wird sich zeigen, ob Mitgliedstaaten genauso stark wie in der IAEO versuchen, Einfluß auf seine Einstellungspolitik zu nehmen.

Das Sekretariat der OVCW hat eine enorme Bedeutung als Informationslieferant. Es hat, wie auch das Sekretariat der IAEO, immer einen Informationsvorsprung vor den repräsentativen Gremien der Organisation und somit auch die Möglichkeit, Informationen zu filtern.

Das Sekretariat entscheidet aufgrund seiner Verifikationstätigkeit, ob ein Mitglied seine vertraglichen Verpflichtungen eingehalten hat. Wenn es zu dem Schluß kommt, daß es vertragswidriges Verhalten nicht mit Sicherheit ausschließen kann, meldet es dies an den Exekutivrat. Bevor es zu einer solchen Meldung kommt, versucht es jedoch selbständig mit dem betroffenen Staat, Unklarheiten auszuräumen. Es hat also die Freiheit, ohne vorherige Rücksprache mit dem Exekutivrat, elementare Probleme bei der Vertragsumsetzung zu diskutieren. Das Sekretariat ist zudem Sammelpunkt aller Informationen und Mitteilungen von Staaten an die OVCW.<sup>97</sup> Diese „Briefkasten“-Funktion verstärkt ihren Informationsvorsprung vor den anderen Organen. Der Generaldirektor leitet die Arbeit der Wissenschaftlichen Beratungskommission, einem Expertengremium, das eigentlich ein Unterorgan der Konferenz ist und technologische Entwicklungen von Relevanz für das CWÜ verfolgen soll. Faktisch untersteht es aber seiner Leitung. Er ernennt die Mitglieder und erhält ihre Berichte. Das Sekretariat verfaßt die Erstentwürfe der Berichte über die Umsetzung der Konvention, ebenso wie die Entwürfe des zukünftigen Arbeitsprogramms und des Budgets. Die darin enthaltenen Informationen dienen als Grundlage der Diskussion des Exekutivrats und der Entscheidungen der Konferenz der Vertragsstaaten.

### 5.3.4. *Die OVCW als Kommunikationsforum*

Auch die Rolle der OVCW als Kommunikationsforum ist bisher noch nicht sehr deutlich zu erkennen. Dennoch läßt sich anhand einiger Beispiele schon heute die Forumsrolle

---

95 CWÜ, Art. XIII, §§ 46, 47.

96 Er kann nur Staatsangehörige aus den Mitgliedstaaten einstellen und soll eine möglichst ausgeglichene geographische Verteilung erreichen. Primäre Richtlinie ist allerdings die optimale Qualifikation seines Mitarbeiterstabs.

97 CWÜ, Art. VIII, § 38 (d).



illustrieren. Zum einen genießen Kommunikation und Konsultation auf der formellen Vertragsebene einen hohen Stellenwert. Zum anderen läßt das CWÜ eine ganze Reihe von Fragen der Vertragsumsetzung offen. Diese „weißen Flecken“ konnten von der Vorbereitungskommission bis zum Inkrafttreten des CWÜ nicht alle gelöst werden. Folglich wird die Rolle als Kommunikationsforum für die OVCW in Zukunft noch wichtiger werden, denn sie muß diese für die Erfüllung ihres Arbeitsauftrags bedeutsamen Fragen klären.

Auf der formellen Ebene läßt sich feststellen, daß die OVCW nicht nur die Aufgabe hat, die Umsetzung des CWÜ zu kontrollieren. Sie dient ausdrücklich auch als Forum für Konsultation und Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten.<sup>98</sup> Der beabsichtigte Forumscharakter der Organisation findet sich an vielen Stellen der Konvention wieder. Fast immer ist die Konsultation der erste Schritt der Problembearbeitung. Ausdruck des Willens, möglichst alle Probleme kooperativ und zur Zufriedenheit aller zu lösen, ist die Konsensregel für Entscheidungen der Konferenz der Mitgliedstaaten. Nur ausnahmsweise soll es zur Abstimmung kommen. Das gleiche Prinzip galt auch schon für den Entscheidungsfindungsprozeß der PrepCom. Entscheidungen sollen mit möglichst großen Mehrheiten gefällt werden. Der Exekutivrat entscheidet beispielsweise mit Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder über materielle Fragen. Der Wunsch nach Konsens bzw. eindeutigen Mehrheitsentscheidungen setzt voraus, daß bei anstehenden Entscheidungen möglichst alle bestehende Differenzen aus dem Weg geräumt werden, sei es durch Kompromißfindung oder durch andere Formen der Annäherung. Diese Prozessen gehen fast immer mit intensiven Konsultationen einher.<sup>99</sup>

Mit Art. IX haben die verhandelnden Staaten dem Thema Konsultation und Kooperation einen eigenen Passus gewidmet. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, jede Angelegenheit, die im Zusammenhang mit den Bestimmungen des CWÜ Anlaß zu Fragen gibt, auf allen nur denkbaren Ebenen zu diskutieren - bilateral, in der OVCW oder in anderen internationalen Gremien. Vor der formellen Beantragung einer Verdachtsinspektion soll zunächst immer die Konsultation stehen. Der Exekutivrat hat die Aufgabe, Konsultationen und Kooperation zwischen den Mitgliedern zu erleichtern.<sup>100</sup>

Das Technische Sekretariat sowie sein Vorläufer leisteten und leisten einen wichtigen Beitrag dazu, die Akzeptanz des CWÜ bei vielen Staaten zu erhöhen. Noch vor Inkrafttreten organisierte das Vorläufige Technische Sekretariat in verschiedene Regionen Seminare für Regierungsvertreter und Industrie, die darauf abzielten, Bedenken zu zerstreuen, Unklarheiten zu beseitigen und ein einheitlicheres Verständnis für das Abkommen zu entwickeln. Sie hat damit versucht, den Ratifikationsprozeß voranzutreiben.<sup>101</sup> Auch das Technische Sekretariat versucht durch Seminare und andere

---

98 Siehe CWÜ, Art. VIII, § 1.

99 Siehe Robert J. Mathews/Anthony S. Taubman, *Preparing for Implementation of the Chemical Weapons Convention: Progress During 1993*, in: J. B. Poole/R. Guthrie (Hg.), *London/New York (Brassey's)*, S. 111-128, insbesondere S. 112.

100 Siehe CWÜ, Art. VIII, § 31.

101 Siehe Mathews/Taubman, a.a.O. (Anm. 99), S. 120.



Informationsveranstaltungen, die effektive Umsetzung des CWÜ zu unterstützen und die Zahl der Ratifikationen zu erhöhen. Zusätzlich arrangiert es in Brüssel Briefings für Delegationen, deren Länder keine Vertretungen in Den Haag, dem Sitz der OVCW, haben. Diese sollen dadurch über den Stand der Vertragsumsetzung auf dem Laufenden gehalten werden und sich so besser in das Geschehen der Organisation einklinken können.<sup>102</sup>

Gleichzeitig mit der Auflage des CWÜ zur Unterzeichnung 1993 wurde eine Kommission gegründet, die die Umsetzung des Vertrags vorbereiten sollte, so daß bei seinem Inkrafttreten alle notwendigen Voraussetzungen für die Arbeit der OVCW geschaffen wären. In den Verhandlungen zum CWÜ konnten bei weitem nicht alle kontroversen Punkte ausgeräumt werden. Der Vertragstext klammert einige Probleme einfach aus. Die Vorbereitungskommission hatte eine Liste von über 40 Aufgaben abzuarbeiten - teilweise technischer, teilweise politischer Natur - häufig auch beides.<sup>103</sup> Ihre schwierigste Aufgabe bestand darin, notwendige Interpretationen des Vertragstexts zu erarbeiten, die für die Umsetzung in praktische Arbeitsanweisungen unumgänglich waren und dabei gleichzeitig Versuche abzublocken, bestimmte Teile des CWÜ neu zu verhandeln.<sup>104</sup>

In den vier Jahren ihrer Tätigkeit hat die Vorbereitungskommission einen großen Teil ihrer Aufgaben erfüllt. Dennoch waren beim Inkrafttreten des CWÜ eine Reihe wichtiger Punkte noch nicht abschließend geklärt oder es zeigte sich im Verlauf der praktischen Anwendung, daß noch Regelungsbedarf bestand.<sup>105</sup> Zu nennen sind hier u. a. die Anwendung der Bestimmungen zur Vertraulichkeit, die Frage der Beitragszahlungen, die Bedeutung der Beistandsverpflichtung.

Nach Inkrafttreten der Konvention wurde die Anwendung der Bestimmungen zur Vertraulichkeit, für die es einen eigenen Annex gibt, Thema umfangreicher Debatten. Da die Vertragsstaaten der OVCW nun weitreichende Informationen zukommen lassen mußten, wurde der Schutz von vertraulichen Informationen zu einem Problem für viele von ihnen. Es wurde deutlich, daß es unter den Vertragsstaaten kein einheitliches Verständnis der Bedeutung von Vertraulichkeit gibt. Für die einen ist das CWÜ dazu gedacht, die Transparenz im Chemiewaffenbereich zu erhöhen. Vertraulichkeit dient dazu, die kommerziellen Interessen der Industrie zu schützen und ist dementsprechend nur für diese Zwecke einzuhalten. Für die anderen dienen die Vertraulichkeitsbestimmungen dazu, militärische und zivile Aktivitäten auch weiterhin geheim zu halten. Einige Staaten, die

---

102 Sehe Daniel Feaks, *Developments in the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, Chemical and Biological Weapons Convention Bulletin*, Nr. 20, ( Dez.), 1997, S. 8-15, insb. S. 14f, sowie Nr.21, (März), 1998, S. 19f.

103 Siehe Peter Herby/Julian Perry Robinson, *International Organization for Chemical Disarmament Begins*, in: *Chemical Weapons Convention Bulletin*, Nr. 19, (März), 1993, S. 1-4 sowie a.a.O. (Anm.87).

104 Siehe Herby/Robinson, a.a.O. (Anm. 103), S. 1.

105 Die Liste ist nur eine kleine Auswahl aus einer ganzen Reihe von offen gebliebenen Fragen. Nach der ersten Sitzung der Konferenz der Vertragsstaaten standen immer noch 24 Punkte auf ihrer Liste unerledigter Aufgaben. Eine ausführlichere Darstellung findet sich bei Alexander Kelle, *Assessing the First Year of the Chemical Weapons Convention*, in: *Nonproliferation Review*, Jg. 5, Nr. 3, 1998, S. 27-35.



Bedenken gegen eine allzu offene Informationspolitik hatten, begannen, ihre gesamten Deklarationen der höchsten Vertraulichkeitsstufe (highly protected) zuzuordnen.<sup>106</sup> Andere riefen stattdessen dazu auf, mehr Informationen in die Berichte des Sekretariats über seine Verifikationsaktivitäten zu packen und auch Staaten namentlich zu nennen. Vom Sekretariat gingen starke Impulse aus, die auf einen offenen Umgang mit den Daten aus den Deklarationen drängten, zum einen um die Arbeit und den Nutzen der OVCW auch in der Öffentlichkeit deutlich zu machen, zum anderen um das angestrebte Vertrauen zwischen den Vertragsstaaten zu erhöhen.<sup>107</sup> In der Praxis ist noch nicht entschieden, wie mit den Bestimmungen zur Vertraulichkeit umgegangen wird.

Unvollständig blieben nach Beendigung der Arbeit der Vorbereitungskommission auch die Regelungen der Beitragszahlungen. Das stellte die OVCW vor das Problem, daß Rußland nur ganz bestimmte Teile der Verifikation seiner Chemiewaffenbestände und deren Zerstörung zahlen wollte. Es dauerte bis Ende 1998, bis die Frage der Finanzierung der Verifikation unter Art. IV und V geklärt war.<sup>108</sup>

Ein weiteres noch nicht abschließend geklärtes Problem ist die Bedeutung der Beistandsverpflichtungen der OVCW gegenüber Staaten, die von einem Angriff mit Chemiewaffen betroffen sind. Einige Staaten sehen die Beistandsverpflichtung auf militärische Angriffe beschränkt, andere möchten die Verpflichtung auf chemische Katastrophen aller Art ausdehnen. Auch hier besteht noch Diskussionsbedarf.

## 6. Antreiber der Abrüstung oder Spielball der Mächte?

Die Betrachtung der drei Organisationen hat gezeigt, daß jede Elemente aller Rollenbilder in sich vereint. Keine Rolle ist als „Idealtyp“ vertreten. Das Innenleben der Organisationen ist so komplex, daß für alle Rollen gleichzeitig Platz ist. Die Rollen nehmen allerdings unterschiedlich starke Stellungen ein.

Alle drei sind Funktionsträger für die Umsetzung von Verträgen bzw. von Resolutionsbestimmungen. UNSCOM ist aufgrund ihres extrem weitreichenden Mandats im Grunde das beste Beispiel für diesen Rollentyp. Anders als die IAEA und die OVCW ist sie mit keinen Einschränkungen ihrer Verifikationsbefugnisse aufgrund von Sicherheitsbedenken oder privatwirtschaftlichen Interessen unterworfen. Allerdings hat sie mit einem unkooperativen Partner zu umzugehen, der ihre Tätigkeit als unrechtmäßige Einmischung in seine inneren Angelegenheiten betrachtet, was die Erfüllung ihrer Aufgabe erschwert.

Andererseits haben mächtige Staaten regelmäßig versucht, die Organisationen für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Die Gründung der IAEA geht darauf zurück, daß die USA,

---

106 Aus der Quellenlage wird nicht deutlich, welche Staaten mehr der einen bzw. die anderen Sichtweise zuneigen. Siehe Daniel Feaks, Developments in the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, in: Chemical and Biological Weapons Convention Bulletin, Nr. 19, (Sept.), 1997, S. 8-14.

107 Siehe Feaks, a.a.O (Anm. 102), S. 8f, 10.

108 Siehe Teil 5.3.2.



später auch die UdSSR, ein Instrument zur Umsetzung ihrer Nichtverbreitungsziele benötigten. UNSCOM wurde von den USA dazu genutzt, ihre Eindämmungspolitik gegenüber dem Irak zu verstärken. Die USA haben die Verifikationssysteme der beiden Organisationen wesentlich mit geprägt. Im Fall der OVCW haben Instrumentalisierungsversuche bisher weniger Erfolg gehabt. Eine Ursache dafür ist die ausgewogenere Verteilung von Rechten und Pflichten im CWÜ.

UNSCOM und die IAEO zeigen, daß sich Internationale Organisationen von Abhängigkeiten bis zu einem gewissen Maß befreien können. Beide haben sich im Verlauf ihres Bestehens eine autonomere Position erarbeitet. Verantwortlich für diesen Emanzipationsprozeß sind u.a. die starken Persönlichkeiten an den Verwaltungsspitzen. Sie haben die ihnen gegebenen Handlungsspielräume extensiv ausgelegt und den Informationsvorsprung ihrer Sekretariate geschickt genutzt. UNSCOM hatte allerdings durch ihr weitreichendes Mandat und das Fehlen eines politischen Überbaus von Anfang an einen hohen Grad an Eigenständigkeit. Da die Kommission direkten Zugang zum Sicherheitsrat hat, hat sie gegenüber dem Irak einen sehr viel stärkeren Hebel in der Hand, als die IAEO oder die OVCW gegenüber unkooperativen Staaten.

Die Illustration der Forumsrolle war für alle drei Organisationen schwierig. Jede Internationale Organisation ist alleine durch das Zusammentreffen von Repräsentanten der Mitgliedstaaten ein Ort der Kommunikation. Es ist jedoch sehr schwer nachzuweisen, in welchem Maße eine Organisation als Kommunikationsforum genutzt wird, und noch schwieriger, welche Auswirkungen die Kommunikation auf das Verhalten oder gar die Interessen von Staaten hat. Es ist nur möglich, Indizien zu sammeln, die organisationsinterne Kommunikation als Faktor bei der Formung staatlichen Verhaltens plausibel machen. Die Forumsrolle ist bei der IAEO am ausgeprägtesten, was darin begründet sein mag, daß sie die älteste Organisation ist. Die Änderung der Haltung von Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten gegenüber Safeguards ist der deutlichste Ausdruck ihrer Kommunikationsleistung. Für die OVCW ist trotz ihres kurzen Bestehens schon abzusehen, daß Kommunikation eine wichtige Rolle bei der Erfüllung ihrer Aufgaben spielen wird - zum einen weil diese Rolle in ihrer formalen Struktur schon angelegt ist, zum anderen weil sie noch eine ganze Reihe mit Problemen der Vertragsinterpretation befaßt sein wird. In der UNSCOM sind die Forumsqualitäten aufgrund ihrer Konstruktion am wenigsten ausgeprägt. Die Weitergabe ihres Erfahrungsschatzes an andere Verifikationsorganisationen wird zwar über Kommunikationsprozesse vermittelt, UNSCOM ist aber Akteur in diesem Prozeß und nicht Forum.

Versuchen wir abschließend, die Fäden wieder zusammenzuführen. Ausgang der Untersuchung war die Frage nach der Bedeutung Internationaler Organisationen in Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung. Sind sie „Antreiber der Abrüstung“ oder „Spielbälle der Mächte“? In den betrachteten Organisationen ließen sich vier Rollenbilder identifizieren, die alle gleichzeitig, jedoch in unterschiedlicher Ausprägung auftreten. Es stellt sich nun die Frage, wie diese Rollenbilder das Verhältnis der Organisationen zu Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung strukturieren. Wirken sie als Stolperstein oder treiben sie die Entwicklung in den Politikbereichen voran? Haben die Rollen entgegengesetzte Wirkungen?



Zunächst läßt sich feststellen, daß es sich bei den Begriffen „Antreiber der Abrüstung“ und „Spielbälle der Mächte“ nicht in allen Fällen um einen Gegensatz handeln muß. Werden Organisationen von einem einflußreichen Staat instrumentalisiert kann das, je nach Interessenlage des Staates, Rüstungskontrolle voranbringen oder abblocken. Unterstützt der Staat die Ziele der Organisation, kann er ihre Tätigkeit durch seine materiellen Ressourcen und sein politisches Gewicht erheblich unterstützen. Laufen die Organisationsziele seinen Interessen entgegen, kann er unter Umständen ihre Arbeit blockieren. Das Rollenbild des Instruments ist also ambivalent, was seine Folgen für die Rüstungskontrolle angeht. Die Rollen des Funktionsträgers zur Vertragsumsetzung und des eigenständigen Akteurs wirken generell positiv auf Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung. Diese Rollen definieren sich quasi über die Zielsetzung der Verifikationsorganisation und werden deshalb deren Tätigkeit fördern, zumindest jedoch nicht untergraben. Die erfolgreiche Umsetzung der Verifikationsbestimmungen kann positive Impulse für den Abschluß neuer Rüstungskontrollabkommen geben, die ebenfalls ein Verifikationssystem benötigen. Schwierigkeiten bei der Umsetzung können zwar theoretisch negative Auswirkungen auf die Verhandlung zukünftiger Abkommen haben, das Erkennen von Schwächen eines Verifikationssystems kann aber auch Anlaß dazu sein, das Verifikationssystem eines neuen Vertrags auf solche Probleme vorzubereiten. Eine andere wichtige Funktion dieser beiden Rollen kommt dann zum Tragen, wenn mächtige Staaten auf Blockadekurs gehen. Die Organisationen wirken als Gegengewicht zu Blockadeversuchen - zum einen durch ihre festen Verfahrensregeln, die den Einfluß des mächtigen Staates begrenzen, zum anderen durch aktive Gegenmaßnahmen, die vom Sekretariat oder von Mehrheiten in den Repräsentativorganen ausgehen können.

Auch die Forumsrolle ist so angelegt, daß sie der Rüstungskontrolle überwiegend positive Impulse sendet. Durch die Kommunikation soll es per Definition zu Kompromißregelungen oder gar Interessenänderung kommen. Kompromisse können allerdings dazu führen, daß funktional optimale Regelungen zugunsten von suboptimalen aber konsensfähigen Beschlüssen aufgegeben werde. Konsensbeschlüsse, seien sie nun durch Kompromiß oder andere Arten des Interessenausgleichs erzielt worden, stabilisieren eine Organisation und erhalten ihre Handlungsfähigkeit.

Es hängt von einer ganzen Reihe von Faktoren ab, wie stark die verschiedenen Rollen in einer Organisation ausgeprägt sind. Relevant sind:

- die Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen den Mitgliedern
- die formale Kompetenzverteilung zwischen den Organen
- die Abstimmungsmodi
- der Informationsvorsprung des Sekretariats
- die Genauigkeit und Verbindlichkeit von prozeduralen und inhaltlichen Vorgaben
- die Rolle von Persönlichkeiten
- die Foren und die Zeit, die für Informationsaustausch zur Verfügung stehen

Wenn die Rechte und Pflichten innerhalb der Organisation bzw. dem ihr zugrundeliegenden Vertrag gleichmäßig verteilt sind, werden die Möglichkeiten der



Instrumentalisierung für die eigenen Politikziele geringer. Eine Stärkung der eigenen (Macht-)Position wird schwieriger, da alle Maßnahmen auch die eigene Handlungsfähigkeit beeinträchtigen.

Die Kompetenzverteilung zwischen dem Sekretariat und den Repräsentativorganen wirkt sich auf den Grad der Autonomie der Organisation aus. Je mehr Kompetenzen an das Sekretariat übertragen wurden, umso geringer die Kontroll- und Einflußmöglichkeiten mächtiger Staaten, ja aller Mitgliedstaaten. UNSCOM, die mit extrem weitreichenden Kompetenzen und praktisch ohne politisches Kontrollorgan agiert, hat einen hohen Grad an Autonomie erreicht und hat damit die fast komplette Abrüstung des Irak erreicht. Wichtig ist auch, ob das Sekretariat die Kontrolle über die Einstellung seiner Mitarbeiter hat, damit mächtige Staaten ihren Einfluß durch die Besetzung von Stellen nicht noch weiter ausbauen können.

Auch das Verhältnis zwischen Exekutivorgan und der Staatenversammlung spielt eine Rolle. Je mehr Kompetenzen von der Staatenversammlung in das Exekutivorgan verlegt werden, um so einfacher ist es für mächtige Staaten, Einfluß auf die Tätigkeit der Organisation zu nehmen. Es braucht bei einer kleineren Anzahl von Akteuren meist weniger Ressourcen einzusetzen, um seine Politik gegen Willen einer Mehrheit durchzusetzen. Andererseits kann es zu Ineffizienzen in der Funktionsfähigkeit einer Organisation kommen, wenn zu viele Entscheidungen von allen Mitgliedstaaten abgesegnet werden müssen.

In vielen Fällen kommt es jedoch auf die Abstimmungsmodi an. Mit welchen Mehrheiten muß entschieden werden - Konsens, einfache Mehrheit, qualifizierte Mehrheit? Gibt es Vetomöglichkeiten für bestimmte Mitglieder? Konsensgebote verringern die Möglichkeiten der Instrumentalisierung, können aber auch Kompromissen zwingen, die eine effektive Verifikation erschweren.

Je größer der Informationsvorsprung des Sekretariats vor den Mitgliedstaaten ist, um so resistenter ist die Organisation gegen Instrumentalisierungsversuche. Das Sekretariat kann Informationen gezielt einsetzen, um bestimmte Entscheidungen in den Repräsentativorganen zu forcieren oder auch um die weniger einflußreichen Mitglieder vor Instrumentalisierungsversuchen zu schützen. Durch seinen privilegierten Informationsstand hat das Sekretariat auch Einfluß auf die Formulierung der Agenda der Organisation und relativiert damit den Einfluß mächtiger Staaten.

Je genauer und verbindlicher die prozeduralen und inhaltlichen Vorgaben für die Tätigkeit der Organisation sind, um so schwieriger wird es, die Arbeitsabläufe zu stören oder unbotmäßig zu beeinflussen. Mächtige Staaten können bestehende Lücken weniger zu ihren Gunsten ausnutzen. Ein Beispiel sind hier die relativ strengen Vorschriften für Verdachtsinspektionen im CWÜ. Sie sollen eben solche Instrumentalisierungsversuche verhindern. Allerdings wird dadurch auch die Möglichkeit begrenzt, flexibel auf ungewöhnliche Situationen zu reagieren und die Sekretariatsführung hat es schwerer ihren Kompetenzbereich auszuweiten. Der Einfluß von starken Persönlichkeiten auf die Aufgabenerfüllung der Organisation darf nicht unterschätzt werden. Die IAEO und UNSCOM haben ihr Profil als effektiv arbeitende Organisationen zu einem guten Teil der Arbeit der Leiter ihrer Sekretariate zu verdanken.



Alle diese Faktoren wirken zusammen und jeder einzelne bestimmt nur eine Tendenz. Es ist deshalb in vielen Fällen schwierig, zu bestimmen, welches Rollenbild in einer bestimmten Organisation dominiert. Fragt man sich jedoch, wie die Verifikation von Rüstungskontrollverträgen ohne Internationale Organisationen aussähe, kommt man zu einem eindeutigen Schluß. Die Normen, Regeln und Verfahren der Organisationen wirken überwiegend beschränkend auf mächtige Staaten. Letztere würden in Abwesenheit von Organisationsstrukturen überwiegend bilaterale Abkommen treffen, in denen die meisten Staaten ihnen bei Meinungsverschiedenheiten im Zweifelsfall unterlegen sind. Die Kommunikation zwischen den Mitgliedern eines Verifikationssystems wäre sehr viel schwieriger. Sie wäre mit großer Wahrscheinlichkeit unregelmäßig. Die Vorteile des permanenten Konsultationsforums (die Möglichkeit der Reduzierung von Unsicherheit und die Angleichung von Interessen) wären damit verloren. Ungleiche technische und finanzielle Ausgangslagen würden dazu führen, daß die Vertragspartner unterschiedlich guten Zugang zu Verifikationsinstrumenten und zu Daten hätten. Die Verifikation von Rüstungskontrollabkommen würde sich erheblich schwieriger gestalten. Der Abschluß von neuen Abkommen würde erschwert werden. Verifikationsorganisationen leisten einen wichtigen Beitrag zur Begründung und Fortentwicklung des Katalogs rüstungskontrollpolitischer Maßnahmen. Sie tragen auf diese Weise zur Befriedung des internationalen Systems bei.



## Abkürzungen

|           |  |
|-----------|--|
| CWÜ       | Chemiewaffenübereinkommen  |
| EURATOM   | Europäische Atomgemeinschaft                                     |
| IAEA      | International Atomic Energy Agency                               |
| IAEO      | Internationale Atomenergieorganisation                           |
| INF       | Intermediate-Range Nuclear Forces                                |
| INFCIRC   | Information Circular   |
| NV-Regime | Nichtverbreitungs-Regime   |
| NVV       | Nichtverbreitungsvertrag   |
| OVCW      | Organisation für das Verbot Chemischer Waffen                    |
| PrepCom   | Vorbereitungskommission (der Überprüfungskonferenzen des NVV)    |
| SIPRI     | Stockholm International Peace Research Institute                 |
| START     | Strategic Arms Reduction Talks                                   |
| UNESCO    | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization |
| UNSCOM    | United Nations Special Commission on Iraq                        |



## HSFK-Publikationen 1997/98 (Auszug\*)

---

### HSFK-Reports (jeweils DM 12,--)

Bruno Schoch

**Die Schweiz - ein Modell zur Lösung von Nationalitätenkonflikten?**

HSFK-Report 2/1998

Berthold Meyer

**In der Endlosschleife? Die OSZE-Langzeitmissionen auf dem Prüfstand**

HSFK-Report 3/1998

Hans-Joachim Spanger

**Globalisierung, Geoökonomie und der EURO**

HSFK-Report 4/1998

Christian Büttner

**Schule ohne Gewalt? Konfliktberatung im pädagogischen Arbeitsfeld Schule**

HSFK-Report 5/1998

Annette Schaper und Katja Frank

**Ist eine kernwaffenfreie Welt verifizierbar?**

HSFK-Report 6/1998

Bernhard Moltmann

**Nordirland: Vom Wagnis eines neuen Gesellschafts- und Herrschaftsvertrages  
oder Wie Thomas Hobbes und John Locke jüngst Stormont Castle besuchten**

HSFK-Report 7/1998

Peter Schlotter

**Freihandel + Demokratisierung = Entwicklung?**

**Zur Maghrebpolitik der Europäischen Union**

HSFK-Report 8/1998

### PRIF-Reports (jeweils DM 20,--)

Christian Büttner / Elke Kronenberger / Elisabeth Stahl

**'Talk to *Them*? No Way!' Models of Dispute Settlement in  
Multicultural Urban Societies**

Published together with

Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main

PRIF-Report No. 49

Alexander Kelle

**Security in a Nuclear Weapons Free World - How to Cope with the  
Nuclear, Biological and Chemical Weapons Threat**

PRIF-Report No. 50



Harald Müller

**The Nuclear Weapons Register - A Good Idea Whose Time Has Come**

PRIF-Report No. 51

**HSFK-StandPunkte** (Bezug kostenlos)

Peter Schlotter

**Jenseits von Nuklearpazifismus und Antiamerikanismus -**

**Zur Außenpolitik von Bündnis 90/Die Grünen**

HSFK-StandPunkte Nr. 5/1997

Sonderdruck

**Dokumentation - Verleihung des Hessischen Friedenspreises 1997 an Hans Koschnick**

HSFK-StandPunkte Nr. 6/1997

Lothar Brock

**Globaler Wandel und Staatenpolitik. Plädoyer für Multilateralismus**

HSFK-StandPunkte Nr. 7/1997

Änne Ostermann

**Zivilcourage - eine demokratische Tugend: Test für die**

**Demokratiefähigkeit einer Gesellschaft**

HSFK-StandPunkte Nr. 1/1998

Lothar Brock

**Die USA und die UN: Reform oder Abbau der Weltorganisation?**

HSFK-StandPunkte Nr. 2/1998

Harald Müller

**Weltpolitische Wasserscheide: Atomtests in Südasien und die Folgen**

HSFK-StandPunkte Nr. 3/1998

Dokumentation

**Verleihung des Hessischen Friedenspreises 1998 an Alexander Lebed**

HSFK-StandPunkte Nr. 4/1998

Harald Müller

**Der Kampf der Kulturen findet nicht statt**

HSFK-StandPunkte Nr. 5/1998

Berthold Meyer

**Der nahöstliche Frieden - verbaut oder noch zu retten?**

HSFK-StandPunkte Nr. 6/1998

---

\*) Sie erhalten von uns auf Wunsch jederzeit die komplette Liste unserer Publikationen.



